

Le Problème des Minorités
indiqué spécialement
au point de vue des Pays Danubiens

THÈSE DE DROIT PUBLIC (DOCTORAT)

présentée et soutenue le 6 Juin 1928, à 14 heures

PAR

ALEXIS NYITRAY

Président : G. DE LAPRADELLE, professeur.

Suffragants { LE FUR, professeur.
GIDEL, professeur.

LES PRESSES MODERNES

Imprimerie

45, Rue de Maubeuge - PARIS (9^e)

— 1928 —

Le Problème des Minorités
indiqué spécialement
au point de vue des Pays Danubiens

THÈSE DE DROIT PUBLIC (DOCTORAT)

présentée et soutenue le 6 Juin 1928, à 14 heures

PAR

ALEXIS NYITRAY

Président : G. DE LAPRADELLE, professeur.

Suffragants { LE FUR, professeur.
GIDEL, professeur.

LES PRESSES MODERNES

Imprimerie

45, Rue de Maubeuge - PARIS (9^e)

— 1928 —

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Nous avons voulu donner un aperçu de l'état présent du problème des minorités.

Sans doute le titre de notre travail porte plus spécialement sur les minorités danubiennes.

Mais on peut dire que, sauf la question des minorités de Haute-Silésie, les questions les plus importantes qui se sont présentées devant le Conseil de la Société des Nations sont relatives aux minorités en Roumanie et dans le sud des Carpathes.

Considéré objectivement, le problème des minorités nationales apparaît insoluble, mais les puissances alliées ont senti la grande responsabilité qui leur incombait dans la création de nouveaux irrédentismes.

Les stipulations qu'elles ont imposées à la Pologne, à la Tchécoslovaquie, à la Roumanie, etc., sont justifiées en se plaçant au point de vue *politique*. Mais, au regard du droit international et de la souveraineté des Etats, elles pouvaient être considérées comme une anticipation d'un droit véritablement nouveau.

On a pu affirmer avec raison que les plus grandes constructions juridiques du siècle sont la création des pays sous mandat et la protection des minorités.

L'examen de la procédure nous a conduit à cette con-

clusion qu'en toute équité nous ne pensons pas que les minorités soient efficacement protégées dans le droit positif actuel.

Nous n'irons pas jusqu'à prétendre avec M. de Heyking que « l'idée de la protection des minorités est un palliatif qui, par son insuffisance, irrite plutôt qu'elle ne calme les minorités », mais nous n'avons pu dissimuler les motifs d'ordre politique qui, à différentes reprises, ont empêché le Conseil d'accomplir son œuvre.

Le Comité des Trois a rempli une œuvre considérable, hérissée de difficultés, mais son existence même, non prévue par les traités, appelle, à notre sens, les réserves les plus expresses.

L'évolution de cette procédure peut être marquée par deux dates extrêmes : la résolution du 22 décembre 1920 qui donne mission au Secrétaire général de recevoir les pétitions et compétence au Conseil « seulement si l'un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition », et la résolution du 10 juin 1925 qui, sur le rapport de M. de Mello Franco (Brésil), a confirmé certaines pratiques en usage du Comité des minorités qui doit examiner toute pétition se rapportant à leur protection.

M. de Mello Franco constate que, dans la pratique, le Comité tout en réservant le droit d'initiative des autres membres du Conseil est devenu une « instance normale de l'activité de la Société des Nations en matière de protection des minorités ».

La conclusion de notre examen critique porte, d'accord avec le projet de M. Mandelstam, sur le perfectionnement de l'organisme créé au lendemain des traités de paix.

Nous allons même plus loin dans cette voie que l'éminent professeur de l'Académie de droit international, car

nous pensons que le Conseil de la Société des Nations et la Cour de Justice Permanente Internationale ont compétence pour tous les différends se rapportant aux minorités, qu'ils soient soulevés par un Etat contre un Etat, adhérent ou non à la Société des Nations, ou par une organisation internationale contre un Etat.

CHAPITRE PREMIER

La Question des Minorités

Sa pratique et les difficultés qu'elle soulève

La protection des minorités est, en droit, confiée au Conseil de la Société des Nations.

On sait qu'il est composé de quatorze membres, dont cinq permanents et neuf non permanents.

(Art. 4, paragraphes 1 et 2 du Pacte ; résolution de l'Assemblée, VII^e session).

La compétence du Conseil résulte des traités, conventions ou déclarations (art. 12 du Traité signé par la Pologne avec les Etats-Unis, l'Angleterre, la France, l'Italie et le Japon, 28 juin 1919 ; art. 14 du Traité avec la Tchécoslovaquie ; art. 12 du Traité avec la Roumanie ; art. 11 du Traité avec l'Etat serbe-croate-slovène ; art. 16 du Traité avec la Grèce ; art. 69 du Traité avec l'Autriche ; art. 60 du Traité avec la Hongrie ; art. 57 du Traité avec la Bulgarie ; art. 44 du Traité avec la Turquie ; art. 7 de l'accord du 24 juin 1921 signé avec la Finlande et la Suède au sujet des îles d'Aland ; art. 3, 5 et 7 de la déclaration de l'Albanie, à l'Assemblée de Genève, le 24 octobre 1921 ; art. 3 et 9 de la déclaration de la Lithuanie signée à Genève le 12 mai 1922 ; des art. 147, 149, 157 et 158 de la convention germano-polonaise relative à la Haute-Silésie, le

15 mai 1922 ; de la déclaration de la Lettonie du 7 juillet 1923 et de l'Estonie du 17 septembre 1923).

A qui appartient le droit de saisir le Conseil ?

On a voulu établir une discrimination entre le droit de saisir le Conseil qui appartiendrait aux seuls membres en faisant partie et le droit de pétition ou d'information.

L'examen des traités et conventions établis pour la protection des minorités font mention de la *compétence* exclusive du Conseil dans cette matière.

« Le Conseil pourra prendre telles mesures et donner « telles instructions ». (Traité signé par la Serbie, art. 11, 2^e alinéa, *in fine*).

« Le Conseil de la Société des Nations veillera à l'application des garanties prévues ». (Accord de la Finlande avec la Suède, art. 7).

« L'Albanie est prête à se conformer aux recommandations qui lui seront faites par le Conseil de la Société des Nations ». (Déclaration de l'Albanie, art. 3).

« Le Conseil de la Société des Nations est compétent pour « statuer... » (Convention germano-polonaise, art. 147).

Enfin l'article 12 du traité signé par la Pologne avec les puissances alliées et associées dit qu'elle « agréée que tout « membre du Conseil de la Société des Nations aura le « droit de signaler à l'attention du Conseil... »

Peut-on soutenir que de ce que tout membre faisant partie du Conseil a le droit de le saisir de toute plainte relative aux minorités, il s'ensuit que les nations adhérentes à la Société des Nations en sont privées ?

Ce serait là une singulière anomalie, car le Conseil n'est qu'un organe de la Société des Nations ; tous ses membres *non permanents* sont élus par l'Assemblée.

On aurait mieux compris que le droit de saisir le Conseil fût dévolu aux seuls membres *permanents* dudit Conseil.

Mais la résolution en date du 2 décembre 1920 est formelle : « La compétence du Conseil pour s'occuper de la « question se trouve en cause *seulement* (1) si l'un de ses « membres signale à son intention l'infraction ou le « danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition ».

Les Etats membres de la Société des Nations ont d'ailleurs un autre moyen d'invoquer la compétence du Conseil qui, d'après l'article 4, paragraphe 4, du Pacte, « connaît de toute « question rentrant dans la sphère d'activité de la Société « affectant la paix du monde », c'est d'invoquer le paragraphe 2 de l'article 11 dudit Pacte : « Il est, en outre, « déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre « amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée et du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler « la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix « dépend ».

Mais, pour les Etats qui ne font pas partie de la Société des Nations, ils n'ont pas qualité pour saisir le Conseil, c'est pourquoi il faut souhaiter l'élaboration d'une convention générale régissant les minorités et qui engagerait toutes les puissances, ce serait le véritable moyen d'amplifier le droit de protection des minorités.

Donc le droit de saisir le Conseil n'appartient qu'aux membres du Conseil.

Les Etats non représentés ne possèdent que le droit de pétition ou d'information. C'est M. Tittoni, ancien ambassadeur d'Italie à Paris, qui l'a constaté explicitement dans son rapport du 22 octobre 1920.

« Evidemment ce droit (il s'agit du droit de saisir le « Conseil) n'exclut point la faculté des minorités elles-

(1) C'est nous qui soulignons ce mot dans le texte.

« mêmes ou bien des Etats représentés au Conseil de signa-
« ler à la Société des Nations toute infraction ou tout
« danger d'infraction. Mais cet acte doit conserver le carac-
« tère d'une pétition ou d'une information pure et simple,
« il ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Con-
« seil et de provoquer son intervention ».

La première réforme qui s'impose est donc d'étendre à toutes les puissances adhérentes à la Société des Nations ce même droit.

« Tous les Etats contractants auront le droit de signaler
« directement à l'attention du Conseil de la Société toute
« infraction ou danger d'infraction » (1).

M. Mandelstam, qui a rédigé l'avant-projet d'une déclaration de protection des minorités, au nom de l'Institut de Droit International, fait observer que le « principe de la
« garantie individuelle des minorités » est aujourd'hui admis par tout le monde. Ce droit doit pouvoir être exercé par tout Etat adhérent à la Société des Nations et puisqu'au Conseil « il suffit d'une voix pour que le Conseil soit saisi,
« on ne saurait interdire des interventions des autres
« membres de la Société » puisqu'ils sont les « garants individuels » du traité de protection des minorités « au même titre que les membres du Conseil auxquels ils sont censés avoir délégué le droit de statuer sur le fond d'une pétition ou d'une demande, mais non pas celui de saisir le Conseil. »

Le droit de saisir directement le Conseil doit-il être accordé aux minorités ?

Présentement, ce droit leur est refusé.

Aucune raison décisive ne peut être invoquée pour le leur dénier.

(1) Article 11 de l'avant-projet d'une déclaration de l'Institut de Droit International sur l'autonomie personnelle des minorités (session de La Haye, 1926).

Et c'est un véritable paradoxe de prétendre que les minorités sont effectivement protégées quand pour avoir accès à l'audience du Conseil elles sont obligées d'intéresser à leur sort un membre dudit Conseil.

a) Le droit de pétition

Le droit de pétition appartient à tous et non pas seulement aux ressortissants des nationalités minoritaires.

« Chacun a la faculté d'adresser à la Société des Nations « des pétitions ou des informations relatives à la protection des minorités et ce n'est point seulement un privilège des puissances appartenant à des minorités ». (Lettre de M. Benès au Conseil de la S. D. N. le 5 avril 1923).

«... En principe, les pétitions des minorités peuvent provenir de quoi que ce soit, sans autre restriction que celles que le Conseil trouverait utile de fixer lui-même ». (Rapport de M. Rio Branco, 5 sept. 1923).

Le droit de pétition n'est pas seulement un attribut de l'individualité, il faut le reconnaître aussi aux organisations internationales.

La suggestion du gouvernement polonais demandant que le droit de pétition leur fût refusé n'a pas été prise en considération : les motifs invoqués étaient d'ailleurs des plus discutables. Le gouvernement polonais prétendait, entre autres arguments, que reconnaître aux organisations internationales le droit d'intervenir en faveur des minorités, c'était multiplier les causes de conflits.

Mais il est facile de répondre qu'on peut imaginer des régimes de dictature politique où pratiquement le droit individuel de pétition ne pourrait fonctionner ou exposerait son auteur aux pires représailles.

C'est dans ces circonstances anormales que les organi-

sations internationales pourront efficacement intervenir.

Supposons qu'un régime dictatorial soit établi en Bessarabie, par exemple. Le droit de pétition individuel s'exercera malaisément, mais nous estimons que la Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen, organisation internationale (elle possède, en effet, des filiales en Allemagne), serait qualifiée valablement pour saisir le Secrétaire général de la S. D. N. Seulement le droit de pétition considéré sous ces deux aspects : individuel ou collectif n'a aucun effet juridique introductif d'instance ; ce n'est qu'une source de renseignements.

b) Conditions auxquelles est soumis le droit de pétition

Voici les conditions auxquelles sont soumises les pétitions adressées à la Société des Nations pour être soumises à la procédure ordinaire :

« a) Elles doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités ;

« b) En particulier, elles ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elles font partie ;

« c) Elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie ;

« d) Elles doivent être rédigées sans violence de langage ;

« e) Elles doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire ».

(Résolution du Conseil du 5 septembre 1923).

L'Etat mis en cause dans la pétition peut soulever des objections contre sa recevabilité ; dans cette hypothèse c'est une question préjudicielle qui se pose et qui devra

être soumise par le Secrétaire général au Président du Conseil de la Société des Nations, lequel « pourra inviter deux « autres membres du Conseil à l'assister dans l'examen « de cette question. Si l'Etat intéressé le demande, cette « question de procédure pourra être inscrite à l'ordre du « jour du Conseil » (1).

Donc les demandes ou pétitions relatives aux questions de minorités doivent être communiquées au Secrétaire général, qui les transmettra « sans commentaires aux membres du Conseil à titre d'information ». (2)

C'est sur le droit de communiquer directement avec la Société des Nations par l'intermédiaire du Secrétaire général reconnu aux minorités que le gouvernement polonais a élevé de nombreuses objections dans une lettre adressée au Conseil le 22 avril 1923.

Il a proposé d'établir « que toute pétition, soit individuelle, soit collective, relative aux stipulations des traités « sur la protection des minorités devrait être adressée à la « Société des Nations par des personnes appartenant aux « minorités de race, de religion et de langue, uniquement « par l'intermédiaire du gouvernement de l'Etat dont les « pétitionnaires se trouvent être les ressortissants ».

En réalité, cette proposition tendait à tarir à la source même le droit de pétition ; car on imagine aisément que la puissance intéressée agira de toute son influence pour convaincre la minorité de l'inutilité de s'adresser à la S. D. N.

En effet, argumentait le gouvernement polonais, pourquoi les minorités ne s'adresseraient-elles pas à l'autorité centrale si elles ont à se plaindre d'actes émanant de l'autorité locale ?

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* (Novembre 1925, p. 1925).

(2) Résolution du Conseil du 22 décembre 1923.

Qui mieux qu'elle est qualifié pour juger du bien-fondé et de l'opportunité de la demande ?

M. de Rio Branco fit remarquer que les pétitions étaient communiquées aux gouvernements intéressés, que, dès lors, ceux-ci pouvaient se renseigner et prendre toutes mesures utiles (1).

Quant aux deux précédents sur lesquels s'appuyait le gouvernement polonais, pour les îles d'Aland, l'article relatif à l'accord signé entre la Finlande et la Suède spécifiait que la « Finlande transmettra au Conseil de la Société des Nations avec ses observations toutes plaintes ou « réclamations du Landsting ». Et l'article 147 de la convention signée entre l'Allemagne et la Pologne au sujet de la Haute-Silésie concernait la compétence du Conseil de la Société des Nations « pour statuer en ce qui concerne « toute pétition individuelle ou collective... adressée directement à lui par des personnes appartenant à une minorité ».

Donc les personnes appartenant à des minorités ethniques où les organisations internationales ont le droit d'adresser des pétitions soit directement, soit par l'intermédiaire des gouvernements auxquels elles ressortissent.

Seulement, la pétition considérée comme telle n'a aucune valeur juridique.

« ... les pétitions ne doivent pas être considérées comme « des plaidoyers au nom d'une minorité envisagée comme « une personne juridique, mais tout simplement comme « une source d'information pour les membres du Conseil » (1).

Si l'on refuse aux minorités considérées individuelle-

(1) Rapport de M. de Rio Branco au Conseil (5 septembre 1925).

ment le droit à la justice, ne pourrait-on pas reconnaître certains organismes : universités, communautés religieuses, comme des entités juridiques dotées de la *personnalité internationale* ?

C'est le vœu qui a été émis en 1922 par la ligue allemande de Tchécoslovaquie pour la Société des Nations qui a demandé le droit pour les minorités « de se constituer « comme corporations aux termes du droit public, peut- « être même d'être reconnues comme sujets de droit inter- « national » ; par la septième conférence de l'Union Internationale pour la Société des Nations qui s'est tenue à Vienne, le 26 juin 1923, et qui dans sa résolution V a invoqué l'aptitude du Conseil à se considérer « comme « valablement saisi des plaintes ou pétitions au sujet d'in- « fractions aux stipulations relatives à la protection des « minorités émanant... des organes représentatifs supé- « rieurs des confessions religieuses, des intérêts écono- « miques ou de la vie intellectuelle des minorités recon- « nues par l'Etat. »

La question est de savoir si le concept de la personnalité internationale peut être étendu à d'autres personnes que les Etats. En effet, un particulier ou une organisation internationale peut-il introduire une instance devant une juridiction internationale contre un Etat ?

En 1920, le Comité consultatif des dix jurisconsultes qui a rédigé l'avant-projet de la Cour Permanente de Justice Internationale a répondu négativement et cet avis a visiblement inspiré l'article 14 du Pacte puisqu'il spécifie que la « Cour connaîtra de tous différends d'un caractère « international que les Parties lui soumettront ». Pas de doute, le mot partie désigne les Etats.

« Seuls les Etats ou les membres de la Société des Nations « ont qualité pour se présenter devant la Cour ». (Art. 34 du statut de la C. P. J. I.).

Le seul argument qui puisse retenir l'attention pour justifier le refus de la personnalité internationale aux particuliers ou aux organisations représentant les minorités ethniques est basé sur la souveraineté des Etats. Mais le développement du droit international moderne ne tend-il pas à limiter cette souveraineté ? M. Politis a fait remarquer que cette notion, au sens absolu du mot, était périmée.

Sans doute « les minorités ne sont que les objets d'une « relation juridique entre les Etats et la Société des « Nations » et M. Mandelstam ajoute « qu'elles jouissent « de la protection de cette dernière non pas à titre d'un « droit, mais seulement d'un réflexe de droit » (1).

Mais, dès lors, comment, en restant sur le terrain de la souveraineté, M. Mandelstam peut-il conclure que cette notion n'est pas incompatible avec le droit « d'accorder aux minorités le caractère de *sujets* de certains droits internationaux » ?

La notion de souveraineté *relative* est insuffisante à résoudre la difficulté.

La vérité, c'est que cette notion de souveraineté n'est pas en jeu dans ce débat. Dira-t-on que la souveraineté de l'Etat français est diminuée parce que tel particulier aura plaidé contre lui devant le Conseil d'Etat et aura obtenu gain de cause ? Le développement de la juridiction administrative a établi une *limite* à l'arbitraire de l'Etat.

De même le développement de la juridiction internationale constituera une limite aux dénis de justice et aux actes de violence que pourraient commettre certains Etats contre leurs minorités.

Au surplus on est obligé de reconnaître que l'objection

(1) Annuaire de l'Institut de Droit International, 1925, p. 338.

est surtout d'ordre *politique*. On craint que les minorités ne soient les instruments de factions poursuivant « des buts « contraires à l'intérêt collectif de l'Etat et dépassant ceux « qui leur seraient reconnus par la collectivité internationale ». Mais le même argument vaut contre toute protection du droit des minorités. M. Mandelstam le leur accorde à « l'intérieur de l'Etat ». Il le leur refuse devant le Conseil de la Société des Nations. Nous pouvons ajouter qu'aucun argument juridique n'est mis en avant, c'est une question d'opportunité, de mesure, de circonstance. Le même raisonnement, nous le répétons, peut valoir contre le fondement de la protection des minorités.

c) Le Comité des Trois

Les quatorze membres du Conseil ne peuvent pas se réunir chaque fois qu'une pétition est admise par le Secrétaire général : il a fallu trouver un organisme plus souple « pour leur faciliter l'exercice de leurs droits et devoirs ». C'est pourquoi la résolution du Conseil du 25 décembre 1920 a jugé qu'il était désirable « que le président et les « deux membres désignés par lui dans chaque cas pro- « cèdent à l'examen de toutes pétitions ou communica- « tions adressées à la Société des Nations ayant trait à une « infraction ou à un danger d'infraction aux clauses des « traités pour la protection des minorités. Cet examen « aura lieu aussitôt que la pétition ou communication en « question aura été portée à la connaissance des membres « du Conseil. »

C'est donc un Comité de trois membres qui va examiner les pétitions.

**d) Où il apparaît que la protection des minorités
est insuffisamment pratiquée**

Mais il convient d'examiner si pratiquement le droit de pétition, qui n'est qu'un droit d'information, est suffisamment garanti quant à sa recevabilité.

L'article 4 du Pacte (paragraphe 5) prévoit que « tout « membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil « est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une « question qui l'intéresse particulièrement est portée « devant le Conseil ». Il peut aussi estimer insuffisant l'examen préalable fait par le Secrétaire général quant à la recevabilité de la demande, de même qu'il peut après la communication et la prise de connaissance par le Comité des Trois en appeler au Conseil lui-même.

On a donc multiplié en faveur de l'Etat intéressé toutes les garanties désirables pour ménager sa susceptibilité.

Mais a-t-on pensé à la contre-partie en faveur des minorités, qui s'imposait en toute équité ?

La procédure de recevabilité de la demande offre une grande importance puisque, si la pétition n'est pas jugée recevable, le Conseil ne peut être saisi par les minoritaires. Pourquoi dès lors ne pas donner aux minorités le droit d'être entendues ?

Ne serait-il pas désirable que le Président du Conseil donne aux pétitionnaires « l'occasion de répondre aux « objections de l'Etat intéressé dans la forme (orale ou « écrite) qu'aura employée ce dernier » ; et que, dans le cas où « l'Etat intéressé se ferait représenter à la séance « plénière du Conseil, les pétitionnaires seraient également « entendus par le Conseil » (1) ?

(1) Article 12 de l'avant-projet d'une déclaration de l'Institut de Droit International sur l'autonomie personnelle des minorités (session de La Haye, 1925).

« Les demandes relatives aux questions de minorités adressées à la Société des Nations sont communiquées par le Secrétaire général sans commentaires, aux membres du Conseil, à titre d'information » (1).

Si le cas nécessite une solution rapide, « le Secrétaire général pourra communiquer dans le plus bref délai (télégraphiquement s'il le juge nécessaire) la demande en question aux membres du Conseil. Chaque puissance représentée au Conseil pourra exiger la convocation urgente selon les dispositions du règlement en vigueur » (2).

Si l'Etat auquel ressortit la minorité qui fait l'objet de la pétition est adhérent à la Société des Nations, il est informé « en même temps que le Conseil de l'objet de la demande ».

Les pétitions et demandes sont transmises aux Etats intéressés et aux membres du Conseil par le Secrétaire général de la Société des Nations.

Il pourra arriver que la demande de la pétition émane de « requérants qui n'ont pas qualité de membres de la Société des Nations ».

Une procédure spéciale a été établie par la résolution du Conseil du 27 juin 1921.

Tout d'abord la demande sera communiquée immédiatement à l'Etat intéressé.

Si ce dernier fait savoir qu'il désire présenter des observations relativement à ladite demande, il devra en informer le Secrétaire général dans un délai de trois semaines « à dater du jour où son représentant auprès de la Société des Nations aura reçu le texte d'une telle demande ».

On a prévu le cas où la puissance mise en cause ne répondrait pas, ce qui pourrait avoir comme résultat d'annuler

(1) Résolution du Conseil du 22 décembre 1920.

(2) Idem.

pratiquement la pétition si un certain délai n'était fixé au delà duquel l'Etat en question aurait reconnu implicitement la valeur *documentaire* de la demande.

« Au cas où l'Etat intéressé ne répondrait pas dans les trois semaines... la demande en question sera communiquée aux membres de la Société des Nations ». S'il déclare qu'il « s'abstient de présenter des observations », la procédure suit son cours.

Mais, s'il fait connaître qu'il juge nécessaire de répondre aux faits et observations contenus dans la pétition, un délai de deux mois lui est imparti et après avoir reçu les documents « le Secrétaire général fera communication de la demande aux membres de la Société des Nations conjointement avec les observations susdites ».

La résolution du Conseil de 1921 a apporté une modification aux règles procédurales établies en 1921 : « dans les cas exceptionnels et d'une extrême urgence le Secrétaire général est tenu, avant de procéder à la communication de la demande aux membres de la Société des Nations, d'en informer le représentant de l'Etat intéressé auprès du Secrétariat de la Société des Nations. »

Quoi qu'il en soit, le Président du Conseil pourra, si le gouvernement intéressé le demande, accorder la prolongation du délai de deux mois. Avant la résolution de 1923, le Secrétaire général communiquait les pétitions et les observations des Etats intéressés à tous les membres de la Société des Nations.

Le gouvernement polonais ayant soulevé des critiques sur l'utilité de cette communication générale, il fut décidé en 1923 que « la communication aux membres de la Société des Nations des pétitions ainsi que des observations (s'il y en a) du gouvernement intéressé sera restreinte aux membres du Conseil ». Ce n'est qu'au cas où l'Etat qui a

présenté ses observations le demande que les membres de la Société des Nations aurent connaissance des documents relatifs à la question.

D'ailleurs, une résolution de l'Assemblée du 26 septembre 1923 a décidé que tout membre adhérent à la Société des Nations peut demander communication de la pétition et des observations en réponse à cette pétition.

Jusqu'ici nous n'avons examiné que deux hypothèses : l'Etat intéressé répond à la pétition ou il s'abstient d'y répondre.

Une situation plus complexe peut se présenter : l'Etat intéressé, « pour une raison quelconque », dit la Résolution du Conseil du 10 juin 1925, soulève des objections quant à la recevabilité de la pétition. Qui va trancher la difficulté? Le Conseil tout entier ou le Comité des trois? Il semblerait que, dans une conjoncture aussi délicate, la responsabilité de la décision aurait dû être laissée au Conseil. Cependant, ce n'est pas cette solution qui a prévalu.

C'est le Président du Conseil, auquel le Secrétaire général aura soumis la question de recevabilité, qui décidera et « qui pourra inviter deux autres membres du Conseil à l'assister dans l'examen de cette question ». Nous avons fait remarquer, plus haut, combien cette solution était pour le moins inopportune pour la protection efficace du droit de pétition, car l'Etat intéressé aura toujours le droit de demander que le Conseil, tout entier, examine sa demande d'irrecevabilité.

Une dernière question sera examinée à propos de la procédure.

Quelle est la valeur des demandes adressées par le Secrétaire général aux membres du Conseil?

C'est un document qui est transmis par un organe qualifié à une juridiction qui n'a pas encore statué quant à sa compétence.

« Cette tradition, dit la Résolution du Conseil de 1920 (il s'agit, ici, de la remise de la pétition), ne constitue pas *encore* un acte juridique de la Société ou de ses organes ».

D'ailleurs, le Secrétaire général éliminera toutes les pétitions non signées ou qui ne répondent pas aux conditions nécessaires établies par la résolution de 1923 et que nous avons énumérées.

Le rôle du Secrétaire Général

Le Secrétaire général, nous l'avons vu, lorsqu'il reçoit une pétition, examine si elle est conforme aux conditions établies par la résolution du Conseil du 11 juillet 1925. Il possède aussi des attributions politiques très importantes, puisque c'est lui qui doit rendre compte au Conseil de quelle manière sont exécutées les stipulations insérées dans le traité de paix et relatives à la protection des minorités.

Il remplit le rôle d'organe officieux entre les puissances intéressées, les minorités auxquelles elles ressortissent et la Société des Nations. Ce rôle lui a été dévolu par la résolution votée le 21 septembre 1922 par la troisième assemblée de la Société des Nations.

« Bien que, dans des cas d'infraction sérieuse aux traités des minorités, il soit nécessaire que le Conseil observe son plein droit d'agir directement, l'assemblée reconnaît que, dans les cas ordinaires, le meilleur moyen pour la Société des Nations d'entretenir de bonnes relations entre les divers gouvernements signataires des traités et les puissances appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue placées sous leur souveraineté est d'avoir, avec ces gouvernements, des communications officieuses et bienveillantes ».

C'est là son caractère politique, mais son rôle juridique est aussi des plus importants, puisque, comme l'a fait

remarquer M. Mandelstam, il remplit les fonctions de « magistrat rapporteur » auprès du Conseil de la Société des Nations.

Cependant, on a pu se demander s'il ne convenait pas d'élargir les attributions politiques du Secrétaire général et, puisqu'il est chargé de « la façon dont sont exécutés les traités des minorités », ne serait-il pas utile qu'il assistât le Conseil, non seulement dans l'examen des plaintes concernant les infractions à ces traités, mais aussi qu'il l'aidât « à se rendre compte de la façon dont les puissances, appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats membres de la Société, s'ils le demandent ».

C'est cette conception du rôle du Secrétaire général qui a été adoptée par la troisième assemblée de la Société des Nations (Résolution V.)

On a voulu aller plus loin et on a proposé que le Secrétaire général ait le droit de déléguer des représentants dans certains pays où les frictions entre la population et les minorités ethniques sont particulièrement à redouter.

C'est M. Gilbert Murray, représentant de l'Afrique du Sud, qui en fit la proposition à la troisième assemblée.

« Dans certaines localités de population mixte, la Commission estime que la protection des minorités ne saurait être réalisée d'une manière efficace par la nomination de représentants fixes de la Société qui pourraient faire un compte rendu impartial des deux ou de toutes les parties de la population ».

Cette proposition de représentants fixes ne fut pas accueillie favorablement ; mais, dans l'avant-projet de l'Institut de Droit international (session de La Haye, 1925),

on retrouve cette idée sous une forme un peu atténuée : « Pour l'accomplissement des tâches plus haut mentionnées (c'est-à-dire la façon dont sont exécutés les traités de minorités, la façon dont les puissances, appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, remplissent leurs devoirs envers leurs Etats), le Secrétaire général est autorisé à se faire représenter, au besoin, sur les lieux, par des agents spéciaux ».

La procédure devant le Conseil de la S. D. N.

Comment les membres du Conseil, la pétition ayant été jugée digne d'être accueillie par le Secrétaire général, seront-ils saisis?

Il nous faut répondre, tout de suite, qu'il n'existe pas de forme procédurale.

« Les Traités, dit M. de Rio Branco (1), ne contiennent aucune indication quant à la forme sous laquelle un membre du Conseil doit saisir le Conseil d'une infraction ».

« Chaque Etat représenté au Conseil est libre de décider sous quelle forme et dans quelles conditions il veut, seul ou conjointement avec d'autres membres du Conseil, signaler à l'attention du Conseil une infraction à une clause d'un traité de minorités.

« Le Conseil ne pourra guère limiter les droits des gouvernements représentés au Conseil, dans cette matière, par des règles de procédure ou en imposant des formalités non prévues par les traités ».

A signaler aussi l'article 12, alinéa 2, du traité signé par la Pologne avec les puissances alliées « ...et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, novembre 1923, p. 1425.

qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ».

Mais, s'il n'existe pas de règle écrite, voici quelle est la pratique coutumière.

Le Comité des Trois a retenu, comme étant digne de l'attention du Conseil, une pétition relative à la protection des minorités ou la demande d'un Etat qui l'a transmise à fin d'examen. Un rapport va être rédigé et le Conseil va demander au gouvernement intéressé des informations concernant le point de fait et le point de droit.

Pour faciliter l'étude des affaires qui lui ont été soumises, le Conseil choisira un rapporteur pris parmi ses membres.

Il se peut que l'affaire soit délicate à trancher, il faut ménager l'amour-propre national ou certains intérêts politiques, le Conseil donnera alors mission à son rapporteur ou au Secrétaire général ou encore à certains de ses membres, choisis parmi les Etats jugés les plus dignes d'inspirer confiance, d'engager des pourparlers avec le gouvernement intéressé.

Ainsi, dans l'affaire concernant les droits allemands en Pologne, des pourparlers eurent lieu entre le Secrétaire général et une délégation représentant les colons.

Dans l'affaire dite des optants hongrois, qui soulève tant de questions délicates et tant de passions politiques, M. Adatei convoqua à Bruxelles, le 26 mai 1921, les représentants des gouvernements roumain et hongrois.

Le Conseil peut hésiter à se prononcer lui-même parce qu'il estime que certains points de droit méritent un examen approfondi ; il pourra en confier l'examen à des juristes réputés : ce fut le cas, par exemple, pour l'affaire des colons allemands en Pologne ; une commission de juristes fut réunie pour émettre un avis. Cet avis est, d'ail-

leurs, purement consultatif, et ne lie ni le Conseil ni le gouvernement intéressé.

Les représentants des parties intéressées peuvent présenter toutes les explications verbales ou écrites qu'ils jugeront nécessaires.

« Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question, qui l'intéresse particulièrement, est portée devant le Conseil » (Art. 4, al. V, du Pacte).

Remarquons, au surplus, que M. Mandelstam¹ admet, dans une étude consacrée à la protection des minorités, qu'il ne connaît pas de cas où le Conseil ait entendu des personnes ou des organisations appartenant à des minorités.

Enregistrons cet aveu, nous aurons à en faire cas.

Les gouvernements intéressés, grâce aux efforts du Secrétaire général, peuvent entrer en négociations directes, le Conseil peut alors laisser l'affaire en état s'il a un véritable espoir de voir régler la question à l'amiable.

Le Conseil a le droit, dans des cas où il jugera impossible de juger, eu égard à la contradiction des témoignages et des pièces à lui soumises, de désigner quelques-uns de ses membres pour procéder à des enquêtes sur place.

Enfin, il peut s'adresser à la Cour de Justice internationale et lui demander un avis consultatif.

Il le fit, au moins, dans deux cas particulièrement difficiles : dans l'affaire des colons allemands et dans la question relative à l'acquisition de la nationalité polonaise.

Il faut noter, cela est digne d'être souligné, avec quelle souplesse le Conseil a utilisé, dans ces deux affaires, l'avis de la Cour de Justice internationale.

Dans le conflit des colons allemands en Pologne, le Conseil demande au gouvernement polonais comment, après l'avis de la Cour de La Haye, il entend régler la

question. Le représentant de la Pologne fait connaître les dispositions de son gouvernement. Le Conseil répond qu'à son avis la question « ne pourrait être réglée que sur la base de l'Avis consultatif donné par la Cour Permanente ».

Mais il ne limite pas son action à ce vœu, il suggère une solution pratique et il charge son Comité d'engager des négociations à ce sujet (1).

Pour les difficultés relatives à l'acquisition de la nationalité polonaise, c'est le rapporteur qui est désigné par le Comité comme médiateur entre le gouvernement polonais et le gouvernement allemand. Des difficultés étant survenues, le rapporteur désigna, à son tour, un arbitre (2).

On le voit, le Conseil exerce le rôle de médiateur.

« Si le Conseil a la plus grande latitude pour choisir les moyens les plus propres d'arriver à la conciliation des parties, il peut écouter toutes les suggestions, s'entourer de toutes les lumières nécessaires, procéder à des enquêtes ou à des expertises, soit par lui-même, soit par l'entremise de techniciens de son choix, constituer même, à la demande de l'une des parties, un comité spécial de conciliation. L'essentiel est d'obtenir, si possible, un règlement amiable du différend, les moyens d'y parvenir importent peu »

Cette constatation, que M. Politis faisait, à propos de l'œuvre du Conseil, concernant les différends entre Etats, s'applique admirablement à la procédure des minorités.

C'est pourquoi il faut écarter toute procédure rigide qui gênerait sa liberté d'action.

Il faut conserver, dit M. Mandelstam, « son caractère médiateur et ne pas lui attribuer le caractère d'un tribunal qui ferait double emploi avec la Cour Permanente ».

(1) *Journal Officiel*, mars et novembre 1923, p. 231, 232, 395, 397, 1333.

(2) *Journal Officiel*, novembre 1923, § 1333, 1335 ; avril 1924, § 543, 732 et 725.

D'ailleurs, il est toujours loisible, à l'Etat intéressé qui désire provoquer une solution juridique, d'invoquer l'article 12 du Pacte, puisque aussi bien il peut s'agir d'un différend « susceptible d'entraîner une rupture ». Dans cette occurrence, ledit article donne le droit de recourir « soit à la procédure de l'arbitrage », soit « à un règlement judiciaire », autrement dit à la « compétence de la Cour de Justice internationale ».

Vingt-six Etats ont signé une disposition facultative qui a été annexée au statut de la Cour de La Haye donnant « sous réserve de réciprocité et sous toutes autres réserves formulées par l'Etat intéressé » (1) compétence obligatoire à ladite juridiction « pour tout différend d'ordre juridique ayant pour objet les cas énumérés dans l'annexe au protocole de signature du statut » (2).

Mais le droit de saisir la Cour de Justice Permanente internationale doit-il être obligatoire pour le Conseil, non seulement lorsque la demande émane d'un des Etats représentés, ce qui est le droit commun actuel, mais aussi quand elle émane d'un Etat non représenté.

Nous répondrons affirmativement.

Tout d'abord, cela va de soi, pour tous les Etats adhérents à la Société des Nations.

Il faudrait, ensuite, donner le même droit à tous les Etats qui signeraient une convention générale relative aux minorités.

Et l'accorder de même, en toute équité, à l'Etat contre qui la plainte des minorités serait portée.

« La décision de la Cour Permanente sera sans appel et

(1) *Annuaire de la Société des Nations*, 1920-1927, p. 657.

(2) *Idem*.

aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte » (1).

Si, relativement à une stipulation contenue dans les traités de minorités, des divergences d'opinion existent entre le gouvernement intéressé et l'un quelconque des Etats membres du Conseil, que cette divergence affecte un point de droit ou un point de fait, quel recours existe-t-il?

La troisième Assemblée de la Société des Nations, dans sa résolution du 21 septembre 1922, a recommandé « aux membres du Conseil de faire appel, en évitant tout délai inutile, à la décision de la Cour Permanente de Justice Internationale, conformément aux Traités de minorités, étant entendu que les autres formes de conciliation, prévues par le Pacte, peuvent toujours être employées ».

Ce n'est là que la réminiscence de l'alinéa 3 de l'article 12 du traité avec la Pologne et les puissances alliées et associées.

« La Pologne agréée, en outre, qu'en cas de divergence d'opinion des questions de droit ou de fait... entre le gouvernement polonais et l'une quelconque des principales puissances alliées et associées ou toute autre puissance membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international... Le gouvernement polonais agréé que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour Permanente de Justice ».

(1) Article 16 de l'avant-projet d'une déclaration de l'Institut de Droit International sur l'autonomie personnelle des minorités.

CHAPITRE II

Examen critique de la procédure instituée pour la protection des minorités

Nous avons vu que les pétitions émanant des minorités sont, en premier lieu, soumises à la censure du Secrétaire général.

Même admises à l'examen du Comité du Conseil, le gouvernement intéressé peut soulever la question de recevabilité.

En droit commun, elle sera communiquée au gouvernement intéressé qui présentera ses observations.

Le Président du Comité désignera deux membres qui doivent constituer, avec lui, le Comité chargé d'examiner l'affaire.

C'est ce Comité qui va exercer une action décisive sur le sort et la pétition puisqu'il peut l'écarter sans aucun appel possible et que le secrétaire « ne se sent même pas autorisé à prendre l'initiative de faire connaître aux pétitionnaires le résultat de sa pétition » (1), et à ceux-ci, s'ils insistent, il leur sera répondu qu'« aucun membre du Conseil n'a pris l'initiative d'attirer l'attention du Con-

(1) Note du Secrétariat général (1^{er} juin 1926) concernant la procédure actuellement suivie en ce qui concerne les réponses adressées en matière de protection des minorités aux pétitionnaires privés.

seil sur la question qui constitue le fond de la pétition ».

Aussi bien, c'est sur la *qualité*, au sens juridique du mot, du Comité des Trois à se substituer au Conseil, que les critiques sont faites.

Le gouvernement polonais fit remarquer, dans son mémorandum du 16 janvier 1923, que « la procédure du Comité des Trois paraît, en quelque sorte, décharger un tel Etat membre d'une partie de sa responsabilité individuelle qui doit être le corollaire de son droit d'initiative, en partageant cette responsabilité entre trois membres ».

L'argumentation nous paraît très forte : chaque Etat membre du Conseil a le droit de saisir celui-ci d'une demande relative à la protection des minorités. Si le Comité des Trois est *seul* qualifié pour accueillir ou repousser préalablement cette demande, et non pas le Conseil tout entier, que devient le droit d'initiative attribué par le traité des minorités à chaque Etat individuellement, membre du Conseil de la Société des Nations ?

Le mémorandum poursuivait : « ...Au lieu d'une initiative individuelle et spontanée d'un membre du Conseil, elle substitue une initiative collective et automatique d'un organe non prévu par le Traité et, par conséquent, elle affaiblit ainsi singulièrement la valeur de la garantie expresse donnée par ce traité à l'Etat qui a dû le subir ».

En effet, il n'est nullement fait mention, dans les traités ou conventions relatifs aux minorités, d'un Comité des Trois, mais uniquement du Conseil de la Société des Nations.

La conclusion du gouvernement polonais, c'est que les considérants et résolutions émanant du Comité des Trois ne peuvent être que « des travaux d'ordre purement intérieur et informatif à l'usage du Conseil et du Secrétariat de la Société des Nations, sans constituer une action juridique comportant le droit d'initiative au sens de l'alinéa 2 de l'article 12 du Traité ».

Le Conseil n'essaya pas une réfutation qu'il eût été dif-

ficile d'élaborer, il se contenta de rassurer les Etats intéressés en disant que le droit qui appartient à tous les membres du Conseil de « signaler à l'attention de celui-ci une infraction ou un danger d'infraction reste entier » (1).

M. Mandelstam, qui a examiné la question, tout en se déclarant partisan du maintien du Comité des Trois, a été obligé de reconnaître le bien-fondé de la critique du gouvernement polonais en ce qui concerne le fait de substituer la responsabilité collective du Comité à la responsabilité individuelle de chaque Etat qui est un corollaire de son droit d'initiative en cas de rejet de la pétition, car la résolution du 5 septembre 1923 a eu beau proclamer le droit irréductible pour chaque membre de saisir le Conseil, il n'en est pas moins vrai que ceux qui n'auront pas participé « à l'étude de l'affaire seront naturellement moins au courant et plus enclins à endosser la décision de leurs collègues » (2).

Aussi M. Mandelstam demande-t-il que, au cas où après examen de l'affaire « tous les membres du Comité concluraient au rejet de la pétition, cette décision du Comité sera portée à l'ordre du jour du Conseil. Le Conseil pourra, de son côté, demander aux pétitionnaires et à l'Etat intéressé toutes informations supplémentaires. La pétition sera considérée comme rejetée au cas où aucun autre membre du Conseil n'aura trouvé possible de demander son inscription à l'ordre du jour du Conseil » (3).

Dans un rapport, communiqué à la sixième assemblée de la Société des Nations sur le travail du Secrétariat et l'œuvre du Conseil, il est dit que le Comité des Trois a été créé « parce qu'il y avait des inconvénients à ce que les minorités s'adressent directement à tel ou tel membre individuel du Conseil ».

(1) *Journal Officiel*, novembre 1923, p. 1294.

(2) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, année 1925, p. 356.

(3) Article 13 *in fine* de l'avant-projet relatif à la protection des minorités.

Mais il convient de rappeler que les pétitionnaires ne connaîtront pas la composition du Comité et que, s'ils arrivent à persuader un Etat membre du Comité à attirer l'attention du Conseil sur leur demande, l'Etat intéressé pourra déléguer un représentant et présenter toutes les objections qu'il voudra, tandis que les pétitionnaires ne sauront absolument rien de la discussion qui se sera engagée.

M. Rappard, ancien chef de la section des mandats du Secrétariat général, a pu dire que, sur « l'ensemble des pétitions minoritaires, cinq seulement eurent la chance de faire l'objet de délibérations du Conseil » (1).

Le comte Apponyi, délégué de la Hongrie, demande à la cinquième Assemblée générale que la liste des pétitions relatives aux minorités, reçues par le Secrétariat général et émanant « d'organisations suprêmes des églises ou des institutions culturelles du pays, puissent être considérées comme telles que le Conseil en soit saisi sans examen ultérieur » (2).

C'était là une proposition raisonnable et tendant à rendre au Conseil toute la responsabilité qui lui incombe d'après les traités.

Sur le rapport de M. de Mello-Franco, cette proposition ne fut pas acceptée.

En 1925, le baron van Hoogland, délégué de la Hollande, suggère la création d'une Commission permanente des minorités qui serait chargée de préparer la besogne au Conseil, remplissant ainsi le rôle d'un juge d'instruction, enquêtant sur les réclamations, contrôlant les faits produits et, au besoin, ordonnant une expertise ; cette suggestion a eu le même sort que celle du délégué de la Hongrie,

(1) *Minorities and the League of Nations* (In *International Conciliation*, année 1926, p. 356).

(2) Comme nous le rappelons plus haut, l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, dans sa résolution V, a voté une résolution semblable (Vienne, juin 1923).

sous le prétexte que le Conseil des Trois est déjà chargé de cette besogne.

**Les minorités peuvent-elles s'adresser
à la Cour de Justice Internationale ?**

La Cour Permanente de Justice Internationale, quoique créée sous les auspices de la Société des Nations, est une organisation judiciaire internationale de caractère autonome.

Elle possède un statut qui a été élaboré d'après l'article 14 du Pacte : « le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale et de le soumettre aux membres de la Société ». Le protocole de signature, du 16 décembre 1920, est la charte juridique de la Cour et crée, entre les Etats qui l'ont signée une association distincte de la Société des Nations.

Tous les Etats, adhérents ou non à la Société des Nations, peuvent avoir recours à elle. Elle rend des arrêts et émet des avis consultatifs.

Seuls, le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations peuvent provoquer des avis consultatifs, mais les Etats et les organisations internationales peuvent, par leur concours, arriver aux mêmes fins.

En droit positif, les minorités ne peuvent s'adresser à la Cour de La Haye. M. de Heyking estime qu'on ne pourra « sortir de l'impasse où se trouve la protection des minorités qu'en accordant aux minorités nationales le droit d'ester en justice de *proprio jure* devant la Cour Permanente de Justice (1).

Si, dit-il, la minorité forme un bloc compact, on reconnaîtra la personnalité morale à cette unité ethnographique ; si les éléments minoritaires sont disséminés dans l'intérieur d'un Etat, leur inscription sur un cadastre spécial

(1) DE HEYKING : La conception ethnique de l'Etat, p. 133-134.

fera qu'on pourra accorder à leurs représentants la qualité de sujets de droit international.

M. de Heyking ne crut pas décisive l'objection que seuls, dans le droit international actuel, les Etats sont considérés comme sujets de droit. Cette doctrine, dit-il, a été « ébranlée ».

Et il cité, comme exemple, le fait que, quoique les membres adhérents à la Société des Nations doivent être des Etats indépendants, l'Assemblée a néanmoins accordé le droit de vote et la faculté d'en appeler à la Cour de Justice de La Haye, aux Dominions de l'Empire Britannique.

On peut faire observer que la décision de l'Assemblée susvisée a été dictée par des considérations d'ordre politique. Elle constitue un précédent dont il est malaisé de tirer des conclusions d'un ordre strictement juridique.

Faut-il aller plus loin et dire, avec un juriconsulte américain, M. Philip Marshall Brown, que la Cour de Justice Internationale doit être « accessible à tous ceux auxquels justice a été refusée dans la juridiction internationale? »

C'est un vœu que l'on peut formuler et souhaiter avec M. de Heyking que toutes les fois que « dans les tribunaux territoriaux » des « préjugés d'un ordre nationaliste » empêchent que justice soit rendue, la justice internationale intervienne.

« Les ostracisés, dit-il, doivent trouver un asile juridique dans la Cour Permanente de Justice Internationale ».

Mais il faut reconnaître que ce serait là une évolution et une extension considérable de la compétence de la Cour.

CHAPITRE III

Les minorités Danubiennes devant la Société des Nations

A) *La question des Ruthènes*

Le traité de Saint-Germain, signé le 10 septembre 1919, avait cédé à la Tchécoslovaquie la Ruthénie sud-carpathique, habitée par une population d'origine slave, et qui, auparavant, était rattachée à la Hongrie.

Des stipulations particulières, insérées dans le traité, accordaient l'organisation autonome à cette population dans les limites du territoire qu'elle habitait.

Le 29 novembre 1920, le Conseil invite le Secrétaire général à lui rendre compte des informations qu'il possède relatives à l'application des articles 10 à 23 visant l'autonomie territoriale des Ruthènes.

Le 10 septembre 1921, M. Kutkafalvy, au nom du « parti politique des Ruthènes de Hongrie », adresse une pétition dans laquelle il se plaint que l'autonomie n'ait pas été accordée et que les stipulations relatives aux droits des minorités, contenues, en particulier, dans l'article 14, n'aient pas été respectées.

La pétition est transmise, suivant la procédure ordinaire, au gouvernement tchécoslovaque, qui présente ses observations.

C'est M. Osusky qui fut désigné par le gouvernement

tchécoslovaque pour répondre au memorandum que lord Cecil avait présenté sur la question.

Il le fit à l'Assemblée plénière de 1921, en présentant un exposé très complet de la question.

C'est d'abord un aperçu historique : le territoire des Ruthènes, qui se trouvait sous la domination hongroise, a été rattaché à la Tchécoslovaquie le 11 septembre 1919, mais comme le Traité de Trianon n'a été signé qu'en juin 1920, c'est seulement à cette date que le gouvernement tchécoslovaque a commencé à administrer le territoire.

Les obligations relatives à l'autonomie ont été juridiquement accomplies puisque les stipulations des traités le concernant ont été insérées dans la constitution de l'Etat tchécoslovaque.

Quant à leur mise à exécution, il faut prévoir des difficultés parce que la Ruthénie du sud des Carpathes est habitée par une population non encore évoluée et qui compte une proportion d'illettrés atteignant 85 % de la population et aussi parce qu'un corps de bons fonctionnaires indigènes, indispensables à l'administration autonome de ce territoire, fait défaut.

Voici les garanties constitutionnelles prévues pour le territoire des Ruthènes et qui se trouvent dans la constitution adoptée en février 1920 (chap. 1^{er}, § 3, al. 2, 3, 4, 5, 6, 7).

« Conformément au traité conclu le 10 septembre 1919, à Saint-Germain-en-Laye, entre les principales puissances alliées et associées d'une part, et la République tchécoslovaque d'autre part, le territoire autonome des Ruthènes, au sud des Carpathes, qui s'était volontairement joint à la République tchécoslovaque, forme une partie inséparable de cette localité et sera assuré de la plus large autonomie compatible avec l'unité de la République tchécoslovaque.

« Le territoire des Ruthènes, au sud des Carpathes, a une Diète propre qui élit son Président.

« Cette Diète exerce le pouvoir législatif en matière de langue, d'instruction et de religion, ainsi que pour les questions d'administration locale et pour toutes autres questions que la République tchécoslovaque lui attribuerait. Les lois votées par cette Diète sont promulguées dans un recueil spécial.

« Le territoire des Ruthènes, au sud des Carpathes, est représenté à l'Assemblée nationale de la République tchécoslovaque par un nombre équitable de députés et de sénateurs, conformément aux règlements d'élections respectifs, en vigueur en Tchécoslovaquie.

« Le chef dudit territoire est un gouverneur nommé par le Président de la République tchécoslovaque, sur la proposition du gouvernement et responsable également de la Diète du territoire des Ruthènes.

« Les fonctionnaires du territoire des Ruthènes, au sud des Carpathes, seront choisis, autant que possible, dans la population dudit territoire ».

Les lois électorales de mars 1920 assurent neuf sièges à la représentation du territoire à la Chambre des représentants et quatre sièges au Sénat.

M. Osusky, après avoir affirmé que le nombre des fonctionnaires de nationalité ruthène était infime sous le régime hongrois, fait connaître que, depuis le mois de juillet 1920, un régime d'administration civile a été établi. Il a pour siège Uzhorod et il est dirigé par un gouverneur appartenant à la minorité ethnique.

Le territoire ruthène a été divisé en quatre comtés, appelés Zupai, et en 19 sous-préfectures, comprenant un grand nombre de fonctionnaires ruthènes.

Il passe ensuite aux garanties constitutionnelles accordées aux minorités.

Article 6 de la constitution Tchécoslovaque, § 128

1° « Tous les ressortissants de la République tchécoslovaque sont pleinement égaux devant la loi et jouissent des

mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langue ou de religion.

2° « La différence de race, de religion ou de croyance, de confession et de langue, ne peut être un obstacle pour un ressortissant de la République tchèque, dans les limites fixées par les lois générales, notamment quant à l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou à l'exercice des différentes professions ou industries.

3° « Les ressortissants de la République tchèque peuvent, dans les limites fixées par les lois générales, employer librement n'importe quelle langue, soit dans les relations privées ou commerciales, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques ».

Au paragraphe 131 :

« Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants tchécoslovaques appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, certaines sommes devraient être, dans un but d'éducation, de religion ou de charité, prises sur les fonds publics et employées par le budget d'Etat, les budgets municipaux, entre autres ; une part de ces sommes équitable, dans l'affectation et le bénéfice, doit être attribuée à ces minorités, dans la limite des dispositions générales concernant l'administration publique ».

Il conclut très habilement en disant que « la Tchécoslovaquie a fait plus encore pour ses minorités : elle a pris une mesure très importante qui aura des conséquences considérables » et, ajoute-t-il, ce faisant, « elle a obéi au sentiment de la justice, car il n'existe aucun accord international à ce sujet. C'est ainsi que les minorités allemandes et les minorités magyares, qui, selon les listes électorales, ne comprennent que 29 1/2 % de la population totale, ont, au Parlement, un nombre de députés égal à 29 % du chiffre total et un nombre de sénateurs égal à

28 1/2 %, c'est-à-dire la proportion exacte de ces minorités par rapport au chiffre total de la population » (1).

Le Comité du Conseil, présidé par M. Hymans (Belgique), assisté du marquis Imperiali (Italie) et du vicomte Ishii (Japon), examina la pétition, conformément à la résolution du 25 octobre 1920, spécifiant que toute pétition adressée à la Société des Nations doit être examinée par un Comité de trois membres y compris le Président, ce dernier désignant les deux membres dans chaque cas spécial, et le 14 janvier 1922, dans son rapport à la troisième Assemblée, il fit connaître qu'il ne croit pas devoir attirer sur elle l'attention du Conseil (2).

Dans son rapport, le Conseil exprimait sa confiance dans le gouvernement tchécoslovaque et, après avoir pris acte des déclarations qu'il avait faites, il témoignait de sa conviction que celui-ci trouvera le moyen, dans un avenir très proche, de procéder à la constitution autonome du territoire des Ruthènes et qu'il le tiendra au courant, comme il l'a fait jusqu'ici, des mesures prises à cet effet.

Le gouvernement tchécoslovaque, à plusieurs reprises, a transmis des informations, à ce sujet, au Secrétariat général ; son dernier mémoire sur la question fut transmis le 18 décembre 1923.

B) *Minorités en Autriche et en Roumanie (1922)*

Le Comité national tchécoslovaque de Vienne adresse, en 1922, une pétition dans laquelle il se plaint des difficultés que rencontrerait la minorité tchèque en Hongrie quant à ses écoles et à l'enseignement de la langue.

La même année, le « Joint Foreign committee of the Jewish Board of Deputies and the Anglo-Jewish Association » et l'Alliance Israélite Universelle dénoncent au Comité l'attitude du gouvernement autrichien interpré-

(1) 2^e Assemblée, séances plénières, 1021, p. 282 et suivantes.

(2) A., 6-22, p. 40.

tant d'une façon restrictive le droit d'option des Juifs de l'ancien empire austro-hongrois.

Le gouvernement autrichien discute les griefs contenus dans les deux pétitions.

Une pétition de la délégation bessarabienne, adressée à la Conférence de la Paix, qui se tenait en 1922, est transmise au Secrétariat général.

Elle vise la situation des minorités d'origine russe en Bessarabie, qui seraient soumises à toutes sortes de vexations.

Le gouvernement roumain conteste ces allégations.

Le Comité du Conseil se réunit, le 26 mars 1921, sous la présidence de M. Hymans, assisté des représentants de la Chine et de l'Espagne et il décide qu'il n'y a pas lieu de porter ces affaires à l'attention du Conseil.

Il faut remarquer qu'aucun membre du Conseil n'a pris l'initiative de saisir le Conseil de ces questions.

C) Minorités d'origine bulgare (1922)

Minorités d'origine hongroise (1922)

M. Schanzer, ministre des Affaires étrangères d'Italie, transmet au Président du Conseil de la Société des Nations deux notes à lui remises par les délégations bulgare et hongroise à la Conférence de Gênes. Elles concernent la protection des minorités d'origine bulgare et hongroise. La situation qui leur est faite serait de nature à créer un état de tension entre ces pays et ceux auxquels appartiennent, en fait, ces minorités.

Le Conseil répond qu'il estime que ces exposés ne contiennent que des informations assez générales et qui, au surplus, ne mettant en cause aucun Etat particulier, ne constituent ni infraction, ni danger d'infraction aux traités des minorités.

Mais il tient à faire savoir aux gouvernements bulgare et hongrois qu'il examinera toujours les pétitions et les

informations contenant des faits précis et qui lui seront transmises d'après les règles établies.

D) *Minorités juives en Hongrie (1922-1925)*

Un certain nombre d'associations israélites adressent des pétitions au sujet de la loi hongroise 25 de l'année 1920, connue sous le nom de la loi dite du *numerus clausus*.

Il s'agit de certaines difficultés que cette loi apporterait à l'immatriculation des étudiants d'origine juive dans les Universités et Etablissements d'enseignement supérieur.

Cette loi stipule que, pour pouvoir être inscrit en qualité d'étudiant, il faut, entre autres conditions, tenir compte que le nombre des étudiants de race et de nationalité différentes soit en proportion du nombre des habitants appartenant à ces races et nationalités et que chaque race et nationalité doit être représentée en raison des 9/10 au moins de sa proportion respective dans le pays.

Le Comité du Conseil prend connaissance des dispositions de la loi incriminée et demande au comte Bánffy, ministre des Affaires étrangères de Hongrie, des explications concernant la manière dont la loi est appliquée et si, en réalité, il y a infraction aux droits légitimes des minorités.

En février 1923, le gouvernement hongrois transmet au Secrétaire général la statistique des étudiants inscrits dans les Universités et Facultés de Droit de l'Etat de Hongrie et la proportion des étudiants juifs parmi eux.

Il résulte de ce communiqué qu'à l'Université de Budapest :

7,6 % des étudiants inscrits, pour le premier semestre, étaient juifs, pour le second semestre, la proportion était de 7,9 %.

A l'Université de Szeged : 26,1 % pour le premier semestre ; 33,3 % pour le deuxième.

A l'Université de Pécs : 47,2 % pour le premier semestre ; 57,2 % pour le deuxième.

A l'Université de Debreczen : 4,9 % pour le premier semestre ; 7 % pour le deuxième.

A l'Université de Budapest (Sciences techniques), 7,8 % pour les deux semestres.

A la Faculté universitaire des Sciences économiques de Budapest, 3,5 % et 4 %.

En 1925, le « Joint Foreign Committee of the Jewish Board of Deputies and the Anglo-Jewish Association » fait parvenir une nouvelle pétition sur la même affaire et demande que la disposition de la loi XXV sur le *numerus clausus* soit soumise, pour avis consultatif, à la Cour Internationale de La Haye.

La question que les pétitionnaires voulaient faire trancher juridiquement était de savoir si le *numerus clausus*, disposition de la loi hongroise, n'était pas incompatible avec le principe de l'égalité entre tous les ressortissants hongrois sans distinction de race, de langue ou de religion, affirmé par le Traité de Trianon.

La question était délicate.

Le Comité du Conseil était composé des représentants de l'Espagne, de la Belgique et du Japon, il décida, vu l'importance de la demande, son inscription à l'ordre du jour du Conseil.

Le comte Cuno Klebelsberg, représentant du gouvernement hongrois, ne fit aucun difficulté pour reconnaître que la loi constituait une mesure exceptionnelle, mais, disait-il, elle est rendue nécessaire par « la situation sociale spéciale » dans laquelle se trouve le pays. Le gouvernement la modifiera dès que la situation redeviendra normale.

Le Conseil, dans sa séance du 12 décembre 1925, prit acte de ces déclarations et décida de ne pas aborder la question de droit.

C'était là une solution qui, peut-être, ne donnait pas

complètement satisfaction aux esprits qui auraient souhaité une solution juridique immédiate, mais reconnaissons qu'elle était dans la tradition du rôle d'agent médiateur du Conseil.

E) *Minorités en Roumanie (1925)*

Parmi les différends qui furent soumis au Conseil, on peut dire que ceux relatifs aux minorités en Roumanie furent parmi les plus importants.

La question des colons de race hongroise du Banat et de la Transylvanie se posa le 18 février 1925.

Des fermiers de race hongroise, mais devenus sujets roumains et établis dans ces régions exposaient qu'ils étaient sur le point d'être expropriés avec une indemnité jugée insuffisante et « d'une manière plus radicale » que les autres sujets roumains.

Les pétitionnaires dans leur demande visaient tout particulièrement deux dispositions de la loi roumaine : 1° l'article 10 de la loi du 22 juillet 1921 pour la réforme agraire relative au Bănât, Crisana et Máramaros et 2° l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 octobre 1921.

L'article 10 édicte, en ce qui concerne les lots des colons établis dans ces régions postérieurement à la loi du 1^{er} janvier 1885, qu'ils devaient être expropriés « jusqu'à concurrence de l'étendue maximum du type de lot fixé dans la région » en vue de l'attribution des terres aux bénéficiaires dénommés dans l'article 92. L'article 97 de la même loi agraire spécifiait que les lots auraient une étendue maximum de sept jugars.

C'était là, disaient les fermiers hongrois, une véritable spoliation, car on ne leur laisse que des lots d'un maximum de sept jugars, tandis que les propriétaires roumains expropriés auraient des étendues de terrains plus grandes à leur disposition.

Il y a une chose plus grave encore : l'article 2, para-

graphe 1^{er}, de la loi du 25 octobre 1921 déclarait sans aucune valeur juridique les actes de disposition ou de mutation concernant les biens d'Etat, effectués par le gouvernement hongrois, ou ses représentants, dans les territoires transférés par les traités de paix de la souveraineté hongroise à la souveraineté roumaine après le 1^{er} décembre 1918.

Or, ces biens avaient été concédés en tant que colonies, à des fermiers hongrois par l'Etat hongrois et, s'ils ont été inscrits sur les registres fonciers après le 1^{er} décembre 1918, ce n'est là qu'un retard d'ordre administratif qui ne peut avoir aucune influence sur une aliénation valable au point de vue juridique, effectuée par un Etat dans sa pleine souveraineté.

De toute façon, disaient-ils, on ne pouvait rien leur reprocher et si le gouvernement roumain prétend leur faire application de la loi du 25 octobre 1921, on arrivera à ce résultat, contraire au droit des gens, que des terres appartenant depuis de longues années à des propriétaires se trouveraient être considérées comme sans titulaires par un acte émanant d'une souveraineté étrangère, mais ayant acquis droit de souveraineté par suite d'annexions, longtemps après la prise de possession légitime de ces terres. C'est là, disaient les pétitionnaires, une infraction au traité roumain des minorités, et notamment à la stipulation d'après laquelle les ressortissants roumains appartenant à des minorités ethniques de race, de langue ou de religion doivent jouir des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants du Royaume de Roumanie.

En conséquence, M. Daruváry, ministre des Affaires étrangères de Hongrie, en transmettant la requête des parties intéressées, demandait au Conseil : « 1^o de connaître au fond de l'affaire ; 2^o de statuer sur le fond, à savoir : décider que les questions législatives et administratives du royaume de Roumanie sont contraires au traité ; ordonner que les biens immobiliers soient restitués ; condamner à des dommages et intérêts. »

Le Comité du Conseil, composé des représentants du Brésil, de la Grande-Bretagne et de la Suède, demanda, le 14 mars, au gouvernement roumain de s'en tenir provisoirement au *statu quo*, de façon à permettre au Comité de se livrer à une étude approfondie de la question, grâce aux explications qui lui auront été fournies par le gouvernement roumain.

Le 27 avril, le gouvernement roumain fait parvenir sa réponse.

M. Titulesco fait remarquer que les colonisations antérieures à l'année 1885 avaient comme but économique la mise en valeur des terres qui étaient incultes faute de paysans pour les cultiver ; au contraire, celles qui ont eu lieu après cette date n'ont eu d'autre résultat que de priver de la possibilité d'acquérir une population agricole très dense à qui les terrains de culture faisaient défaut. C'est pourquoi, au moment où le gouvernement de Bucarest a voulu mettre en application la loi agraire, il s'est trouvé en présence de deux catégories de propriétaires : d'une part, des colons possédant des superficies de 15 à 25 jugars, et d'autre part, des paysans « autochtones » privés de toute propriété et vivant dans une situation très précaire.

On ne saurait donc reprocher au gouvernement roumain d'avoir introduit dans la loi agraire les stipulations de l'article 10, car l'expropriation de la grande propriété eût été insuffisante, sans cette disposition, pour donner satisfaction à tous ceux qui étaient appelés à bénéficier de l'expropriation. Au surplus, pour l'attribution des lots formés avec les terres expropriées soit aux grands propriétaires, soit aux colons, « il n'était fait aucune distinction quant à la nationalité des bénéficiaires ».

M. Titulesco examinait ensuite la question de la non-valeur juridique des actes relatifs aux biens des territoires qui avaient été transférés à la Roumanie. La situation des colons qui ont acquis leurs biens régulièrement et feraient

la preuve qu'ils ont acquitté leurs droits aux autorités compétentes est à l'abri de toute mesure rétroactive.

Seules, pourraient être annulées les acquisitions irrégulières.

D'ailleurs, aucune dépossession n'a eu lieu dans les années 1918 à 1925. De l'examen de statistiques fournies par les autorités roumaines, le nombre des colons soumis aux dispositions de la loi de 1921 est de 2.300 environ.

La surface totale des colonies sur lesquelles porte le litige est de 42.000 jugars. En vertu de l'article 10, la souveraineté roumaine se propose d'exproprier ou a exproprié 24.000 jugars, c'est-à-dire 60 % de la surface totale.

On a calculé le prix d'achat total des colonies d'après les contrats en vigueur, il est estimé à 11.300.000 couronnes hongroises.

Les colons doivent payer chaque année, et ce pendant 50 ans et à partir de la troisième année, une certaine somme pour amortir le capital et l'intérêt.

Les premières années, les sommes versées ne représentent que les intérêts. Supposons même, disait M. Titulesco, que jusqu'en 1918, ils se soient acquittés en or de leurs annuités et en monnaie dépréciée du reliquat du prix, ils auraient déboursé 1.670.000 couronnes. Or, le prix total est de beaucoup supérieur (11.300.000).

Il faut aussi procéder à l'estimation des bâtiments construits par l'Etat hongrois et qui sont restés la propriété des colons : ils sont évalués à environ 1.400.000 couronnes.

Le gouvernement roumain leur a versé 300.000 francs-or pour indemnité des terres dont ils ont été expropriés.

Si on ajoute cette somme à celle représentant la valeur des bâtiments, on arrive à un total au moins égal aux 1.670.000 couronnes qu'ils ont payées comme prix de leurs terres.

M. Titulesco affirmait que, d'après les dispositions prises par le gouvernement roumain, l'application de l'article 10 de la loi agraire laissera, malgré tout, aux colons expro-

priés « une étendue de terre supérieure, parfois même de beaucoup supérieure au lot-type de la région », c'est-à-dire au maigre lot de terrain alloué aux bénéficiaires de la réforme, « fussent-ils roumains, qui habitent les 26 villages colons ».

Que parle-t-on d'expropriation ?

La loi laisse aux colons leurs maisons d'habitation, leurs cultures et toutes les installations de la ferme.

De plus, le gouvernement roumain voulant agir en pleine connaissance de cause a fait examiner la situation de chaque colon au point de vue des obligations qui lui incombent d'après les contrats. Il résulte de cet examen qu'un grand nombre d'entre eux pourraient être privés de leurs droits et le gouvernement pourrait valablement exercer à leur encontre le droit de rachat stipulé dans les contrats de fermage ou de propriété. Le gouvernement roumain, affirmait M. Titulesco, ne se prévaudra pas de ce droit, il ne le fera pas tant qu'il ne sera pas porté atteinte à l'article 10.

Restait le cas le plus difficile : celui des colons frappés par les mesures de l'article 10.

Ici l'argumentation de M. Titulesco devenait plus ingrate.

Il reconnaissait d'ailleurs que les mesures prises pouvaient être considérées comme exceptionnelles, mais qu'elles trouvaient leur explication dans la situation géographique des propriétés en question.

Elles se trouvent, en effet, dans une région où les terres vacantes font défaut : « il a fallu exproprier jusqu'à une limite plus étroite que dans le reste du pays » pour donner satisfaction aux personnes qui devaient recevoir des terres.

Le gouvernement roumain est dans l'obligation de tenir compte de cette situation.

L'article 10 ne peut être modifié, mais le représentant de la Roumanie déclare que le gouvernement est disposé à offrir aux colons qui se trouvent lésés par son application une « indemnité humanitaire », laquelle reconnaît M. Titu-

lesco, n'a « aucune connexion avec le prix d'expropriation », mais pourra être considérée comme une marque de l'intérêt que le gouvernement leur porte.

Cette somme s'élève à 700.000 francs-or à répartir entre les intéressés conformément à des arrangements à intervenir.

Le Conseil s'est empressé le 11 décembre d'accepter la solution proposée par le gouvernement roumain et qu'il estime favorable aux intérêts des colons et de nature à hâter la pacification des populations annexées.

Il préfère cette solution à une décision juridique qui mettrait en cause l'article 10 de la loi agraire.

M. de Mello Franco, le rapporteur du Conseil, exprima la conviction que l'arrangement va clore cette affaire et que les relations entre le gouvernement roumain et les colons de race hongroise s'en trouveront améliorées.

Mais il faut croire que les colons n'étaient pas satisfaits de l'offre roumaine, puisqu'ils refusèrent de se faire représenter dans les comités qui devaient être constitués pour la mise en application du compromis.

Le gouvernement roumain proposa certaines modifications qui furent acceptées le 9 juillet 1926 par les représentants du Brésil, de la Grande-Bretagne et de la Suède, qui avaient fait inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil (1).

La Roumanie ne voit dans cette question que le côté de prestige international. Les prétentions de la Hongrie ont été présentées sous un jour strictement juridique ; elle a demandé justice en invoquant les principes fondamentaux

(1) L'affaire des optants français a fait ressortir la méthode de discussion adoptée par la Roumanie ; devant l'indemnité ridicule offerte par le gouvernement Roumain, le comte Apponyi en appela au Conseil qui, dans sa séance du mois de mars dernier, a décidé que l'affaire serait soumise au tribunal arbitral mixte. La Hongrie s'est inclinée, mais la Roumanie a fait savoir par ses agents officieux que c'était pour elle une question de souveraineté. Mais alors pourquoi a-t-elle accepté de faire partie de la S. D. N. ?

du droit des gens. Elle s'est toujours inclinée devant les principes proclamés par la S. D. N. car elle y voit la charte du nouveau droit international.

F) *Pétitions des Eglises catholique, réformées et unilaires de Transylvanie relatives au sujet de l'instruction privée (1926).*

Il s'agissait d'un projet de loi concernant l'enseignement privé et dont certaines dispositions fondamentales auraient été en contradiction avec les stipulations des traités de minorités.

Le Comité du Conseil, composé des représentants de la Grande-Bretagne, de la France et du Japon, examine la question après avoir sollicité les observations du gouvernement intéressé.

Le gouvernement roumain répond qu'il a fait procéder à une enquête minutieuse sur chacun des cas visés dans la pétition et il en résulte qu'en aucun cas les minorités n'ont subi de mesures vexatoires pour l'enseignement de leur langue ou de leur religion.

Le représentant de la Roumanie a demandé que toutes les explications, avec preuves à l'appui, qu'il avait fournies dans cette affaire fussent communiquées à tous les Etats qui manifesteraient le désir d'en prendre connaissance.

CHAPITRE IV

Fondement de la protection des minorités

Qu'est-ce qu'une minorité en droit international ?

M. de Mello-Franco, délégué du Brésil, dans son rapport à la session de 1925, a considéré qu'une minorité « telle que l'envisagent les traités qui en assurent la protection n'est pas seulement un groupe ethnique incrusté dans le corps d'un Etat, dont la majorité forme une collectivité ethnique différente. Il est, ce groupe, encore un attribut psychologique, social et historique, constituant peut-être pour la définition qu'il faut rechercher la caractéristique différentielle par excellence ».

M. de Mello-Franco fait remarquer qu'il ne suffit pas qu'il existe dans un Etat une minorité ethnique pour qu'elle ait droit à la protection de la Société des Nations. C'est à cette conception trop universaliste qu'il faudrait appliquer la boutade du sénateur hollandais, M. van Hoogland : « Il suffirait d'introduire dans les lois de tous les pays des dispositions protégeant les minorités pour qu'il en surgisse là où on les soupçonnerait le moins ».

« Pour qu'il existe une minorité dans le sens des traités actuels, il faut qu'elle soit le produit de luttes remontant à des siècles, ou même moins lointaines, entre certaines nationalités et du passage de certains territoires d'une souveraineté à une autre à travers des phases historiques successives ».

La question de la constatation d'une minorité est une

question de politique mondiale qui ne saurait être assujettie à des normes précises.

Mais il ne suffit pas que l'existence d'une minorité ethnique soit officiellement constatée, il faut surtout que ses revendications soient reconnues légitimes et qu'elle puisse les faire connaître. Nous avons vu qu'une procédure a été créée pour permettre aux minorités d'attirer l'attention de la Société des Nations : nous croyons avoir montré que, dans sa forme actuelle, elle est inefficace.

De quelle manière les organes représentatifs feront-ils connaître les aspirations nationales ? Nous écartons les modes de plébiscite ou de referendum. Il faudrait, en effet, que ces modes d'expression de volonté puissent s'exercer en toute liberté.

Un autre procédé se révélerait à notre sens plus efficace : ce seraient des enquêtes confiées à des commissions mixtes présidées par des neutres.

C'est le procédé qu'avait suggéré le professeur Gilbert Murray, représentant de l'Afrique du Sud, à la session de septembre 1921. « En vue de permettre, disait-il, à la Société des Nations de remplir efficacement la tâche qui lui incombe dans la garantie de la protection des minorités, l'Assemblée demande au Conseil de nommer une commission permanente chargée de recevoir les plaintes adressées à ce sujet à la Société des Nations et de préparer un rapport tout en procédant à des enquêtes sur place ».

La question de protection des minorités n'est pas seulement une question d'humanité, elle intéresse au premier chef la stabilité des Etats de l'Europe centrale. Or la tâche de la Société des Nations, c'est d'assurer « la justice et les bonnes relations entre minorités et majorités ».

La proposition de M. Murray, renvoyée pour examen à la sixième commission, ne fut pas acceptée.

En vain M. Murray fit-il valoir que, dans certaines régions de populations mixtes où les conflits sont violents, l'ordre avait été maintenu par la présence de représentants

des gouvernements étrangers qui étaient en mesure de faire un compte rendu impartial.

L'assemblée préféra s'en tenir au système des « communications officielles et bienveillantes avec les gouvernements intéressés ».

M. Walters, délégué de la Lettonie, avait exprimé le désir que les décisions de la sixième commission aboutissent à l'institution d'une réglementation uniforme du droit des minorités au moyen d'une formule générale applicable à tous les Etats membres de la Société (session de septembre 1922).

Une autre proposition des délégués de la Finlande et de l'Esthonie demandait la nomination d'une commission qui étudierait la question de la protection des minorités en général.

Mais on fit valoir que ce soin incombait au Secrétariat général et que la nomination d'une commission spéciale entraînerait des dépenses considérables.

Certes, nous ne méconnaissons pas l'activité louable que le Secrétaire général de la Société des Nations a déployée dans la question des minorités ethniques.

Néanmoins, l'existence d'une commission permanente agirait d'une manière préventive et eût été de nature à faciliter la tâche du Comité du Conseil.

D'ailleurs, nous reconnaissons avec M. Ruysen qu'il est « manifestement impossible de satisfaire intégralement toutes les aspirations des minorités, même les plus sincères, car on aboutirait à un émiettement des Etats qui irait à l'inverse du mouvement moderne de centralisation qui semble tendre à la formation de vastes formations politiques » (1).

La notion de protection des minorités ne date pas de l'après-guerre. Il suffirait de rappeler les interventions

(1) RUYSEN : Les minorités nationales d'Europe, p. 268.

multiples des grandes puissances en faveur de l'Arménie, par exemple.

Seulement ces interventions étaient occasionnelles.

Elles étaient dictées surtout par un vague sentiment de sensiblerie, le sultan rouge, d'une part, et l'Arménie martyre, de l'autre.

Aujourd'hui cette notion s'est précisée : les minorités ethniques ont le droit à l'existence, elles doivent être reconnues au nom du droit des gens et aussi au nom du droit international positif créé par la Société des Nations. C'est une conséquence des principes proclamés par le Président Wilson et qui ont servi de base à la charte de la Société des Nations, c'est-à-dire au Pacte.

M. Paul Fauchille, l'une des lumières du droit international, a remarquablement marqué le fondement du caractère interventionniste en faveur des minorités.

« Ce n'est plus uniquement, comme auparavant, les individus considérés isolément qu'on décide de protéger, c'est, dans une certaine mesure, aux minorités envisagées en tant qu'entités collectives qu'on attribue ces droits. On formule ainsi pour la première fois les droits des minorités comme telles, comme unités organisées ; on ne se borne plus à considérer que les droits des minorités sont individuels, on envisage la minorité dans son ensemble en lui reconnaissant en quelque sorte un droit d'organisation ou d'autonomie » (1).

Les traités de 1919-1920 ont reconnu l'existence des minorités nationales. C'est là un événement considérable.

On a contesté que les minorités n'ont pas été reconnues en tant qu'entités collectives. C'est une erreur et nous pouvons, outre l'opinion du professeur Fauchille, montrer facilement qu'on trouverait dans les textes des traités la reconnaissance explicite non pas des minoritaires, mais

(1) M. Paul FAUCHILLE : *Traité de Droit International public*, t. I, 1^{re} partie, p. 806.

des minorités. Sans doute il s'agit surtout de l'autonomie personnelle et plus rarement de l'autonomie territoriale.

En effet, le plus souvent, il est question « d'une organisation du système électoral basé sur le principe de la représentation proportionnelle des minorités ethniques » (art. 145, § 3, du traité de Sèvres) ; « du système électoral tenant compte des minorités ethniques » (art. 7 du traité avec la Grèce).

Mais la Tchécoslovaquie a accordé l'autonomie locale aux Ruthènes, au sud des Carpathes :

« La Tchécoslovaquie s'engage à organiser le territoire des Ruthènes, au sud des Carpathes, dans les frontières fixées par les principales puissances alliées et associées sous la forme d'une unité autonome à l'intérieur de l'Etat tchécoslovaque » (art. 10 du traité).

La Roumanie a accordé l'autonomie locale « en ce qui concerne les questions religieuses et locales » aux Szeckles et aux Saxons en Transylvanie (art. 11) et la Grèce a déclaré qu'il convenait d'accorder l'autonomie locale « en ce qui concerne les questions religieuses, charitables ou scolaires » aux communautés des Valaques du Pinde.

Signalons, dans le traité du 7 mai 1918, que les puissances centrales avaient imposé à la Roumanie l'obligation dans les articles 27 et suivants d'assurer la protection des minorités vivant sur son territoire. Mais ces clauses ne visaient que l'égalité des confessions religieuses au point de vue des droits civils et politiques, comme l'article 13 du traité de Berlin de 1878 l'avait déjà imposé. Il ne s'agit pas du tout des minorités nationales en tant que telles, tandis qu'il faut considérer comme appartenant à cette conception le traité signé le 14 octobre 1920 entre la Russie des Soviets et l'Etat de Finlande. En effet, l'U. R. S. S. reconnaît formellement à la population de nationalité finnoise le « droit de jouir entièrement des mêmes avantages que les lois russes accordent aux minorités nationales et spécialement le droit de régler librement, dans les limites des lois et

règlements généraux, son instruction et enseignement publics ».

Une difficulté peut se présenter : quel doit être le nombre des membres d'une nationalité différente de l'Etat auquel elle est assujettie pour pouvoir bénéficier du régime des minorités ?

L'article 9 du traité polonais fait état de la « proportion considérable de ressortissants appartenant à des minorités ».

Ce ne peut être qu'une question de fait.

Au sujet des traités et des obligations qui en découlent, il faut faire une différence entre des Etats, comme la Pologne et la Tchécoslovaquie, qui ont formellement accepté le contrôle de la Société des Nations, et d'autres, comme la Lettonie, qui ont souscrit au vœu de l'assemblée de 1920 de prendre des mesures de manière à mettre en pratique l'application des principes inscrits dans les traités de minorités.

M. Walters, dans sa lettre à M. de Gama, représentant du Brésil au Conseil de la Société des Nations et rapporteur de la question des minorités en Lettonie, l'a nettement marquée.

Pour les premiers, on peut dire que la reconnaissance et la protection des minorités constituent une condition de leur indépendance qui légitimerait l'intervention des Etats protecteurs au cas d'inobservation, tandis que, pour les seconds, la protection n'est pas sanctionnée puisqu'il s'agit d'une simple promesse.

Quoi qu'il en soit, on se trouve en présence d'une garantie de la Société des Nations qui peut revêtir une forme plus ou moins impérative.

Mais il ne faut pas s'y méprendre : la reconnaissance des droits des minorités est une doctrine acceptée par tous les Etats, la question est de savoir comment se réalisera ce droit des minorités.

La procédure suivie est ici particulièrement significative.

Aussi bien souscrivons-nous au jugement sévère, mais justifié de M. de Heyking :

« Les traités des minorités, écrit-il, ne sont que des conventions entre la Société des Nations et les Etats en question, et ne donnent pas aux minorités une base sûre et certaine pour y fonder leurs plaintes.

« Les minorités ne sont que des objets et non pas des sujets de ces traités. Tout ce que la minorité a le droit de faire, c'est d'adresser une pétition au Conseil qui n'a que la signification d'une information privée et non pas d'une action devant le Tribunal. Les plaintes des minorités doivent être adressées au Conseil de la Société des Nations qui est un organe purement politique et diplomatique, et, ce qui est pire, les plaignants n'ont même pas le droit de demander que leurs plaintes soient soumises à la décision de l'Assemblée. Le Conseil ne s'est adressé à la Cour Permanente que dans deux cas de plaintes de minorités, pour obtenir non pas une décision, mais un avis juridique, qui n'a que la signification d'un conseil facultatif.

« Tout cela prouve jusqu'à l'évidence que la procédure observée évite intentionnellement toute forme de juridiction devant la Société des Nations qui pourrait supplanter la juridiction interne des Etats membres de la Société » (1).

Nous sommes ainsi amené à nous demander quel est le fondement juridique de la protection des minorités.

Le régime des minorités tel qu'il résulte des traités est un régime international.

Parmi les dispositions les plus importantes contenues dans les traités, on trouve un article par lequel l'Etat intéressé obligé s'engage à ce que les stipulations visant les minorités « soient reconnues comme lois fondamentales,

(1) DR HEYKING : La souveraineté de l'Etat et l'idée de la conception ethnique.

à ce qu'aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec les stipulations et à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles ».

Ainsi, encore, dans le traité avec la Pologne, ce caractère de convention internationale ressort-il avec évidence.

« La Pologne agréée, dit le paragraphe 1^{er} de l'article 12 du traité, que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations ».

Si les dispositions de protection de minorités sont déclarées lois fondamentales, elles sont donc intangibles pour les pouvoirs nationaux et pour les législations intéressées.

Nous supposons que la constitution politique de la puissance signataire permette la révision de cette loi fondamentale.

Cette disposition ne pourrait recevoir son application que si les puissances alliées et toutes celles faisant partie de la Société des Nations le permettaient, car pour caractériser juridiquement le droit de protection des minorités garanti par les puissances on est obligé de reconnaître que ces lois appelées « fondamentales » dans les traités sont en réalité des « *constitutions internationales* ».

M. Mandelstam y voit plutôt, avec raison, des obligations d'intérêt international.

L'obligation d'intérêt international qui lie la Bulgarie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, etc., et qui ne peut être modifiée « sans l'assen-

timent de la majorité du Conseil de la Société des Nations », dépasse les cadres de toutes les constructions juridiques que nous connaissons jusqu'ici.

Mais, alors, une question fondamentale se pose qui doit être résolue. Le droit de souveraineté est-il compatible avec l'obligation imposée aux Etats qui ont souscrit à ces obligations ?

N'ont-ils pas été frappés d'une *capitis diminutio* ?

Presque tous les auteurs qui ont examiné la question admettent que les clauses de stipulation de protection des minorités placées sous le contrôle de la Société des Nations constituent une diminution de la souveraineté de l'Etat signataire.

« Jusqu'ici, écrit M. de Heyking, la protection internationale des minorités a été compromise par la supposition que la souveraineté des Etats membres de la Société des Nations existe toujours, malgré qu'ils se sentent limités vis-à-vis de la Société des Nations par le fait qu'ils ont signé le Pacte.

« Il est clair que le fait à lui seul d'être membre de la Société des Nations implique des concessions faites aux dépens de la souveraineté » (1).

M. Ruyssen déclare qu'il y a là un phénomène d'évolution remarquable : le développement des conventions internationales se caractérise par la mise au second plan de la notion de souveraineté remplacée par celle d'un super-Etat ou la reconnaissance des droits supérieurs de l'humanité :

« Nous saluons, dit-il, ces premières atteintes à la souveraineté contre les promesses d'une extension de plus en plus large des droits de l'humanité organisée » (2).

M. Mandelstam estime que l'ancienne conception de la souveraineté de l'Etat est périmée.

(1) DE HEYKING : La conception ethnique de l'Etat.

(2) Les minorités nationales de l'Europe, p. 360.

Nous estimons qu'il y a là un malentendu.

Les traités de paix ont toujours contenu des clauses dont l'accomplissement était placé sous le contrôle de l'Etat qui les imposait. Il y avait en présence deux souverainetés ; mais la sphère d'action de l'une se trouvait déplacée au profit de l'autre quant à son étendue.

Il peut exister aussi d'autres modes de subordination entre les Etats : le système fédéral, le système des Dominions.

Il faut distinguer, comme le propose M. Redslob, la *liberté d'action des participants* et leur *caractère souverain*.

« On confond trop souvent ces deux ordres d'idées dans la littérature actuelle. On prend trop souvent prétexte des limitations que la solidarité toujours croissante impose à tous les Etats pour jeter au vieux fer la notion de la souveraineté qui est pourtant une pierre angulaire de nos constructions de droit international.

« Combattre cette notion est lutter contre des moulins à vent.

« La souveraineté, en effet, n'est pas un obstacle à l'enchaînement des Etats par une coopération de jour en jour plus intense et par les traités qui la mettent en œuvre.

« Affirmer un avis contraire serait commettre l'erreur de ceux qui nient la liberté d'un peuple obéissant à des lois » (1).

C'est la même thèse qui a été soutenue, dans l'affaire de Wimbledon, par la Cour Permanente de Justice Internationale :

« La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souve-

(1) REDSLOB : *Théorie de la Société des Nations*, p. 11.

rains de l'Etat en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée.

« Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat » (2).

La notion de souveraineté étant dégagée et replacée dans son véritable domaine, nous pouvons répondre, sans contradiction, à la question de savoir si le droit des minorités est de droit interne ou de droit international.

M. Fouques Duparc examine les principes qui s'opposent à son caractère international et invoque surtout la souveraineté de l'Etat.

La question des minorités est en réalité de droit international. Il nous paraît difficile de le contester.

On peut invoquer l'exemple de certains Etats qui ont refusé de prendre des engagements formels vis-à-vis de la Société des Nations, mais l'argument principal qu'ils opposaient c'est que la question des minorités étant de caractère international devait être réglée par une convention internationale s'imposant à tous les Etats (1).

Une autre objection, à la vérité de valeur moindre, a été faite à la protection des minorités placée sous le contrôle international.

Ce serait reconnaître un Etat dans l'Etat.

Il faut donc examiner en quoi consiste le droit conventionnel des minorités.

Ce droit suppose le développement de l'activité culturelle, religieuse ou sociale des minoritaires et la liberté de leurs institutions créées pour atteindre cet idéal.

Les traités de paix leur ont reconnu le pouvoir de s'organiser au sein de l'Etat.

Les droits des minorités sont à la fois individuels et collectifs.

(1) *Recueil des Arrêts*, n° 1. série A. Affaire de Wimbledon.

(2) Nous faisons allusion à la Lettonie et à l'Estonie qui ont une situation juridique particulière pour le droit des minorités.

En tant qu'individus, elles possèdent les droits inhérents à la personnalité humaine ; en tant que minorités ethniques, elle peuvent réclamer la liberté pour l'organisation de leurs universités ou communautés religieuses ou civiles.

A la séance plénière de la conférence de Paris, tenue en 1921, le Japon demanda l'insertion dans les traités de paix de la clause suivante :

« L'égalité des nations étant un principe fondamental de la Société des Nations, les hautes parties contractantes conviennent d'accorder aussitôt que possible à tous les nationaux étrangers des Etats membres de la Société un traitement égal et juste sous tous les rapports, sans faire, entre eux, aucune distinction soit en droit, soit en fait, en raison de leur race ou de leur nationalité ».

Cette proposition ne fut pas acceptée devant l'opposition des Etats-Unis, car si la notion de minorités rencontre aujourd'hui une certaine faveur, celle d'égalité des races n'est pas encore susceptible d'être accueillie.

Mais il demeure que le Japon pouvait invoquer, avec raison, le principe fondamental du droit international nouveau proclamant le droit pour toutes les nations et au sein d'entre elles pour tous les individus à un traitement égal et juste, qu'ils appartenissent ou non à des minorités.

Sanction des clauses en faveur des minorités

Le régime établi par les traités des minorités est entouré d'une double garantie d'ordre international quant à son caractère et quant à son exécution.

Examinons les conséquences d'une infraction commise par un Etat aux obligations découlant des traités.

Ces sanctions sont contenues dans l'article 12 du traité polonais :

« La Pologne agréée que tout membre du Conseil aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obliga-

tions et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ».

Si donc une minorité se voyait privée, par exemple, du droit d'enseigner sa langue, elle pourrait s'adresser au Conseil de la Société des Nations, cela va de soi.

Il y a aussi l'action politique, c'est-à-dire le droit pour le Conseil d'adresser des objurgations à l'Etat intéressé.

Mais existe-t-il une autre voie en dehors de cette action politique et pourrait-on intenter une action judiciaire devant la Cour Permanente de Justice tendant à la nullité en droit de la mesure contraire au droit des minorités?

M. Mandelstam répond par l'affirmative.

« A notre avis, dit-il, chaque membre du Conseil peut faire constater par la Cour Permanente de Justice Internationale l'infraction portée à l'article 1^{er} des traités par une loi ou un règlement national ».

Et il motive son opinion en invoquant l'article 12, § 3, qui permet à la Cour Permanente de statuer « sur des questions de droit ou de fait concernant les articles des traités ».

A fortiori, dit-il, peut-on soutenir la compétence judiciaire s'il s'agit de mesures concernant l'abrogation ou la modification des garanties accordées aux minorités (1).

Mais il faut y insister, ce droit n'appartient qu'aux Etats représentés dans le Conseil. C'est une situation paradoxale, car les droits des minorités ont été placés sous la garantie de toutes les puissances adhérentes à la Société des Nations.

Il est donc nécessaire d'accorder à tous ces Etats le droit de déférer un acte contraire aux stipulations à la Cour de La Haye et, au cas où une convention générale sur les droits et devoirs des minorités serait signée par des Etats non adhérents à la Société des Nations, il faudrait le leur octroyer également.

(1) Annuaire de l'Institut de Droit International, année 1925, p. 325.

Tel est le sens de la résolution que M. Mandelstam a proposée à la session de l'Institut de Droit International tenue en juillet-août 1925, à La Haye :

« Chaque Etat contractant a le droit de déférer à la Cour Permanente de Justice Internationale toute loi, tout règlement ou toute action officielle d'un Etat signataire de la présente convention qui seraient, à son avis, en opposition avec les articles 1^{er} à 9. La Cour Permanente pourra prononcer la nullité de toute loi, de tout règlement ou de toute action officielle reconnus par elle en contradiction ou en opposition avec les susdits articles. La décision de la Cour Permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte.

« Les susdits articles ne pourront être modifiés que par des votes concordants du Conseil et de l'Assemblée générale de la Société des Nations statuant à la majorité des deux tiers des voix ».

CHAPITRE V

Solutions proposées pour la question des minorités

M. de Heyking, examinant l'état actuel, en droit positif, de la protection des minorités, estime que trois solutions peuvent être envisagées :

« 1° Division de l'Etat en cantons assurant ainsi à chaque groupe ethnique de l'Etat une pleine autonomie dans la mesure du possible ;

« 2° Soustraction du caractère ethnique des différents éléments de la population à l'incompétence de l'Etat ;

« 3° Renforcement de la protection des minorités par la Société des Nations » (1).

Les deux premiers moyens préconisés constituent des anticipations hardies, dont nous ne prévoyons pas la prochaine réalisation. Mais nous retenons la troisième, car elle vise vraisemblablement la création d'un nouvel organisme dépendant de la Société des Nations et qui aurait une compétence exclusive pour tout ce qui concerne le droit des minorités.

Mais il faut, au préalable, qu'une convention générale soit applicable à tous les Etats.

Il ne servirait de rien de renforcer la protection des minorités si certaines puissances pouvaient prétendre à une

(1) M. de HEYKING : Op. cit., p. 5.

sorte de situation privilégiée les plaçant en dehors du domaine juridique.

« Il est évident que le fait que certains Etats échappent à ces obligations, alors que d'autres y sont soumis, rend doublement difficile la tâche de ceux qui croient désirable de renforcer ces obligations. Tant que les nations civilisées se trouvent placées dans un état d'infériorité par rapport à d'autres, ces nations résisteront à l'application des règles dont elles voient leurs voisins dispensés ». (Rapport de sir Willoughby Dickinson, président à la Conférence plénière de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, tenue à Vienne, les 24-27 janvier 1923.)

**Pourquoi la question des minorités ne serait-elle pas
une obligation du Droit des Gens**

« D'où vient cette diversité de solution ? demande M. Fauchille. Les principales puissances alliées et associées ont probablement estimé que de pareils engagements sont inutiles vis-à-vis des grands pays d'une culture ancienne et avancée, comme est la leur. Et c'est sans doute pour y échapper elles-mêmes qu'elles ont été conduites à y soustraire l'Allemagne, oubliant ainsi les actes de cruel despotisme dont celle-ci s'est rendue coupable avant la grande guerre envers les minorités polonaises de ses territoires. Il faut noter, en outre, qu'aux termes des traités, les garanties auxquelles ont droit les minorités dans les Etats secondaires alliés, agrandis par la guerre, sont applicables, non seulement sur leurs territoires nouvellement acquis, mais sur tout l'ensemble de leur domaine, même dans les régions où ils étaient déjà souverains avant le grand conflit. Les traités eussent été, semble-t-il, mieux inspirés s'ils avaient donné à la protection des minorités, à titre d'individus et non à un titre de collectivités, le caractère d'un

principe universel applicable à tous les Etats, quel que soit leur rang ou leur situation, que ce soient des Etats grands ou petits, diminués à la suite de la guerre ou créés par celle-ci, victorieux, vaincus ou neutres. Alors, en effet, devenue une règle fondamentale du droit contemporain, elle aurait produit partout ses effets bienfaisants, sans que les Etats secondaires puissent éprouver un sentiment d'humiliation à l'idée que ce n'est qu'à eux que la protection des minorités est imposée, sans qu'aucun Etat fût en droit de le considérer comme une sorte de *capitis diminutio*, comme une restriction injuste et unilatérale de sa souveraineté » (1).

Pour nous, nous estimons que la véritable solution consiste dans l'autonomie des nationalités soumises à des Etats étrangers, autonomie placée sous la protection de la Société des Nations.

(1) FACHILLE : op. cit., p. 808-809

CONCLUSION

« Le traité de Paix de Versailles est venu abattre les propres assises qu'il s'était posées et il a laissé le problème des nationalités dans un état tout aussi chaotique qu'il était avant. Les appétits à l'indépendance des différentes nationalités et débris de nationalités ont été évoqués, mais non satisfaits dans leur plénitude » (1).

L'idée nationale ethnique a été proclamée comme un dogme du nouveau droit international, mais la formule de la *self-determination*, c'est-à-dire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, n'a pu être appliquée.

En Europe orientale, il existe présentement plus d'Etats qu'avant la guerre comprenant plusieurs nationalités.

D'après Bruchhausen (2), quarante-sept millions d'Européens seraient soumis à des Etats de nationalité différente.

La Roumanie comprend 22 % de sa population composée de Bulgares, d'Ukrainiens et de Hongrois.

La Tchécoslovaquie, pour une population de 13,7 millions d'habitants, compte une proportion de 37 % d'Allemands, de Magyars, d'Ukrainiens et de Russes.

L'Autriche a dû abandonner presque tous ses éléments allogènes et elle peut dire « qu'elle a subi en deux sens inverses une violation du principe des nationalités » (3).

(1) DE HEYKING : op. cit., p. 88.

(2) Europa 1914 and 1924 (Wien 1924).

(3) RUYSEEN : op. cit., p. 30.

La Hongrie a perdu plus de 2,5 millions de Magyars attribués à la Roumanie, à la Tchécoslovaquie et à la Yougoslavie.

Nous reconnaissons d'ailleurs que l'œuvre de la paix était difficile à construire.

En Europe centrale, il ne faut pas l'oublier, il y a une connexité des questions politiques et économiques.

L'Autriche démembrée pratique aujourd'hui une politique essentiellement économique, elle se heurte à un protectionnisme général et elle essaie de rompre les barrières afin de s'assurer des produits qu'elle ne possède pas.

C'est un corps sans membre et à la tête énorme, qui, n'ayant pas de point d'appui, converge vers un centre d'attraction le plus voisin qui est l'Allemagne.

L'*Anschluss* était une réalité qui s'imposait à l'Autriche dès après la guerre et qui ne s'est point encore évanouie.

La France opposa à cette idée celle d'une confédération danubienne qui aurait compris un bloc d'Etats formé de l'Autriche, la Roumanie, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie et peut-être la Bulgarie et la Grèce.

L'Angleterre et l'Italie, pour des raisons politiques et économiques, opposèrent leur veto au projet de la France.

Le démembrement de la monarchie austro-hongroise a posé des problèmes politiques et commerciaux qui ne sont pas encore résolus. M. Rist a suggéré que les relations économiques de la Tchécoslovaquie doivent normalement s'orienter dans la direction de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie, et que les relations de l'Autriche nouvelle prendront la voie de l'Allemagne, de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie.

Le Traité de Saint-Germain prévoit la possibilité d'une union douanière des anciens pays de la monarchie autrichienne.

Mais l'entente économique qu'on a préconisée comme étant de nature à diminuer les frictions d'ordre politique,

nous voulons parler de la confédération qui engloberait l'Italie, la Pologne, la Yougoslavie, la Roumanie, l'Autriche et la Hongrie, est impossible à réaliser tant que les difficultés d'ordre politique n'auront pas trouvé une solution satisfaisante.

Même la conception qui consisterait dans l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée concédée à titre de réciprocité entre les Etats de l'Empire central nés du partage de l'ancienne Autriche-Hongrie nous paraît impossible à réaliser.

C'est une vérité économique élémentaire que le morcellement des terrains économiques amène l'appauvrissement.

On a cité l'exemple des Etats-Unis qui doivent leur énorme supériorité économique à ce qu'ils constituent un immense domaine à travers lequel la production et la division du travail peuvent être poussées au maximum.

La situation de la Hongrie est aussi digne d'attirer l'attention des principales puissances. Nous voulons parler surtout du point de vue politique.

Après l'échec du projet de la confédération danubienne, la Hongrie s'est trouvée isolée. En 1927, pour sortir de son isolement, elle a signé un traité avec l'Italie.

Elle a entamé aussi des négociations avec la Yougoslavie, elles durèrent pendant plus de deux ans, mais elles ne semblent pas avoir abouti devant l'attitude de la Petite Entente qui rend difficile tout projet de rapprochement.

Le comte Bethlen, dans un discours prononcé à Debreczen, le 5 mars 1928, a poussé un cri d'alarme qui doit être entendu :

« Les rapports entre la Hongrie et ses voisins ne sont pas aussi satisfaisants qu'on pourrait le souhaiter... Nous n'avons pas intérêt à jouer à la « boudeuse ».

« Quels sont les obstacles qui s'opposent à des relations cordiales de la Hongrie avec les Etats voisins ?

« Au moment du rétablissement financier de la Hongrie par la Société des Nations, nous avons eu une espérance et

elle eût été réalisable si on avait supprimé les mesures vexatoires contre les minorités hongroises, si on avait cessé les rapatriements faits par la violence, les confiscations arbitraires, les nationalisations brutales, l'anéantissement de la culture hongroise. Si tout cela n'existait pas, une atmosphère meilleure serait possible. Oui, mais on nous répond que cela n'est pas possible et on nous objecte notre irrédentisme et notre action de revision des traités de paix. Peut-on nous reprocher notre patriotisme? Est-ce de l'irrédentisme le fait du national hongrois voulant envoyer son enfant dans les écoles où on lui apprendra la langue maternelle?

« Le Pacte protégeant les minorités érige la question en problème international et désigne la Société des Nations en forum compétent. Nous avons le droit de lui signaler les faits, et nous pouvons le faire en toute liberté, conformément à l'article 19 du Traité de Trianon.

« La paix avec les Pactes actuels n'est pas assurée. On croit la maintenir par des combinaisons économiques. Mais une paix durable et définitive n'est pas possible sans un désarmement général. Mais il n'y a pas de désarmement possible sans la sécurité et il n'y a pas de sécurité sans l'arbitrage... Notre cas est celui de la Pologne : Nous ne pouvons consentir à perdre à jamais un tiers de notre race. On mettrait au pilori l'homme qui signerait un second Trianon ».

Sans doute il faut tenir compte de la situation politique de l'Europe.

La Société des Nations, pour aussi imparfaite qu'on l'imagine, est déjà une réalisation, traversée sans doute par des courants contraires, mais qui aura un grand rôle à remplir dans les destinées de l'humanité civilisée.

La France remplira son office de gardienne de la paix. Nous avons confiance en elle et dans son esprit de justice.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

Vu :

Le président,

G. DE LAPRADELLE.

Vu :

Le Doyen,

BIBLIOGRAPHIE

BRUN. — Le problème des minorités devant le droit international, Paris, 1923.

EVANS. — The protection of minorities, London, 1923-1924.

FAUCHILLE. — Traité du Droit International, t. I et t. II.

De HEYKING. — La conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique, Paris, 1927.

FOUQUES-DUPARC. — La protection des minorités, Paris, 1922.

Le FUR. — Races, Nationalités, Etats, Paris 1922.

RAPPARD. — Minorities and the League, New-York 1926.

RAYOSE. — Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale, Paris 1924.

ROHRBACH. — Deutsches Volkstum als Minderheit, Berlin, 1926.

VICHNIAC. — La protection des droits des minorités, Paris, 1920.

Annuaire de l'Institut de Droit International Privé (session de la Haye, 1925).

Recueil des cours de l'Académie de Droit International.

Journal de la Société des Nations (1920 à 1927).

Revue de Droit International Public.

Revue de Droit International et de législation comparés.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

La protection des minorités, sa pratique et les difficultés qu'elle soulève.

Le rôle du Secrétaire général.

La procédure devant le Conseil de la Société des Nations.

CHAPITRE II.

Examen critique de la procédure instituée pour la protection des minorités.

Les minorités peuvent-elles s'adresser à la Cour de Justice Internationale ?

CHAPITRE III

Les minorités danubiennes devant la Société des Nations.

a) La question des Ruthènes.

b) Minorités en Autriche et en Roumanie.

c) Minorités d'origine bulgare. Minorités d'origine hongroise.

d) Minorités juives en Hongrie.

e) Minorités en Roumanie.

f) Pétition des églises catholique, réformée et unitaire de Transylvanie.

CHAPITRE IV.

Fondement de la protection des minorités.

Sanction des clauses en faveur des minorités.

Solutions proposées pour la question des minorités.

Pourquoi la protection des minorités ne serait-elle pas une obligation du droit des gens ?

CONCLUSION

